

ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN

EXAMEN
ENVIRONNEMENTAL
DU CANADA

SOMMAIRE

Octobre 1992

Canada

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20061897 6

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E

DOCS
CA1 EA 92N551 EXF
North American Free Trade Agreement
: Canadian environmental review
executive summary. --
43264138

ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN

EXAMEN ENVIRONNEMENTAL DU CANADA

SOMMAIRE

Octobre 1992

EXAMEN D'UNE POLITIQUE

«L'examen» environnemental d'une politique est différent de «l'évaluation» environnementale d'un projet. Une politique telle qu'un accord de libre-échange ne se prête pas, de toute évidence, au même type d'analyses quantitatives qu'un projet comme la construction d'un barrage ou d'une usine, ou comme l'ouverture d'une mine. En fait, on ne peut ni évaluer ni prévoir les effets environnementaux potentiels de certaines politiques. Les incidences de l'ALENA sur l'environnement dépendront des décisions prises dans le cadre de l'Accord en matière de mesures commerciales et d'investissements.

Le processus d'examen des incidences environnementales des politiques en est à ses tout débuts. En réalité, le Canada est l'un des rares pays à avoir imposé une telle exigence. Par conséquent, à la différence des projets, il n'existe pas de méthode communément acceptée pour effectuer un tel examen. Toutefois, l'examen peut servir à examiner, de façon qualitative, les incidences environnementales éventuelles d'une politique et à établir un cadre pour étudier les préoccupations environnementales futures.

PROCÉDURES

L'examen portait sur les incidences environnementales pour le Canada uniquement. Chacun des pays de l'ALENA est responsable de son environnement et effectue donc son propre examen. L'environnement des États-Unis et celui du Mexique n'ont été pris en considération que pour les questions transfrontalières, comme la migration des entreprises.

CONSULTATIONS

Les ministres et fonctionnaires aux niveaux fédéral et provincial ont tenu des réunions périodiques pour discuter de l'état d'avancement des négociations de l'ALENA, notamment de la dimension environnementale des discussions. Les provinces ont apporté de précieuses contributions à l'élaboration des dispositions environnementales de l'ALENA.

Des représentants de l'industrie, des organismes écologistes, des syndicats et des universités ont été consultés par le truchement de groupes consultatifs gouvernementaux connus, comme le Comité consultatif sur le commerce extérieur et les 15 Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur. Les consultations ont permis de faire en sorte que la dimension environnementale soit prise en compte dans tous les aspects des négociations de l'ALENA.

D'autres organismes écologistes ont exprimé leurs points de vue et leurs recommandations dans le cadre d'ateliers et de discussions avec les représentants et les négociateurs de l'ALENA. Le Comité d'examen environnemental, a examiné les mémoires sur l'ALENA et l'environnement présentés par des groupes préoccupés par l'environnement et les politiques du gouvernement, au Canada, aux États-Unis et au Mexique. Les membres du Comité avaient établi des contacts ouverts et réguliers avec les négociateurs pendant toutes les étapes de la négociation.

CADRE DE L'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL DE L'ALENA

L'examen portait sur quatre volets de l'ALENA :

- Dispositions concernant l'environnement : les conséquences probables des dispositions de l'Accord en matière d'environnement.
- Examen environnemental préalable : les incidences de l'ALENA sur l'air, les eaux, les terres et les ressources naturelles du Canada.
- Migration des entreprises : le risque de voir des industries et des investissements quitter le Canada au profit du Mexique pour des raisons d'ordre environnemental.
- Mécanismes de suivi : mesures futures dans le domaine de la coopération en matière d'environnement.

Les constatations et conclusions du Comité d'examen environnemental de l'ALENA sur chacun de ces volets sont données dans les pages qui suivent.

DISPOSITIONS CONCERNANT L'ENVIRONNEMENT

QUESTION EN JEU

C'est surtout à la lumière de dispositions particulières qu'on jugera si un accord de libre-échange comme l'ALENA aura des effets positifs ou négatifs sur l'environnement. Au début des négociations, les trois Parties se sont entendues pour inclure dans l'Accord les considérations environnementales en rapport avec le commerce. Cet engagement se manifeste dans plusieurs dispositions clés de l'ALENA concernant l'environnement (voir Annexe A).

CONSTATATIONS

Extra-territorialité

- Il y a extra-territorialité lorsqu'un pays tente, unilatéralement, d'étendre, directement ou indirectement, la portée de ses politiques, aux compétences d'un autre pays.

Une telle politique ne servirait pas à long terme les intérêts économiques ou environnementaux du Canada. Le Canada ne pourrait prévoir d'imposer ses politiques à d'autres pays sans accorder aux autres pays le droit de faire de même au Canada.

Développement durable

- Le développement durable se définit comme le développement permettant de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité, pour les générations futures, de satisfaire les leurs.
- Le préambule précise l'engagement des trois Parties à l'ALENA de respecter les objectifs économiques et commerciaux de l'ALENA dans un esprit de protection de l'environnement et de conservation.

Le préambule exige des partenaires de promouvoir le développement durable et de renforcer l'élaboration et l'exécution de lois et règlements environnementaux.

Rapports avec les accords internationaux

- Le Canada a signé certains accords internationaux en matière d'environnement et de conservation qui renferment des obligations commerciales. Trois de ces accords contiennent des dispositions qui visent le commerce pour ce qui est des espèces menacées de disparition, des substances appauvrissant la couche d'ozone et des déchets dangereux. Si toute mesure prise conformément à l'ALENA est incompatible avec les accords internationaux, c'est l'accord international qui prévaut. En d'autres termes, dans certains cas, les considérations environnementales ont la priorité sur le commerce.

L'ALENA est le premier accord commercial qui confère la priorité aux obligations commerciales stipulées dans des accords internationaux en matière d'environnement et de conservation.

Rapports avec l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

- **L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) régit le commerce international. Il prévoit des exceptions aux règles commerciales pour les mesures concernant la conservation des ressources naturelles épuisables ou qui sont nécessaires pour protéger la vie ou la santé des êtres humains, des animaux ou des plantes. Le GATT ne prévoit cependant aucune exception particulière pour les mesures environnementales. Il ne couvre pas non plus de façon précise les ressources naturelles biologiques ou non biologiques.**

L'ALENA confirme et étend ces exceptions de manière à inclure explicitement les mesures environnementales. Il précise que ces exceptions incluent toute mesure environnementale nécessaire pour protéger la vie ou la santé des êtres humains, des animaux ou des plantes, de même que les mesures liées à la conservation des ressources naturelles épuisables tant biologiques que non biologiques.

- **L'intégration à l'ALENA des exceptions environnementales prévues par le GATT permet de régler les différends relatifs à ces exceptions conformément au mécanisme de règlement des différends prévu par l'ALENA.**

Le mécanisme de règlement des différends de l'ALENA offre des possibilités considérables pour signaler les enjeux d'ordre environnemental à l'attention d'un groupe spécial chargé du règlement des différends.

Normes

- **Le chapitre 9 de l'ALENA définit les mesures normatives comme des règlements techniques, des normes et des méthodes permettant de vérifier si les règlements et les normes sont respectées ou non.**
- **Le chapitre protège les droits des gouvernements du Canada de déterminer leurs propres niveaux de protection de l'environnement, dans des domaines tels que la dépollution, les niveaux d'émission ainsi que le transport et l'élimination des déchets dangereux.**
- **L'Accord permet également à ces diverses autorités de choisir un niveau de protection supérieur à celui qui est recommandé par les organismes internationaux.**
- **Les pays de l'ALENA seraient libres de choisir les niveaux de protection sanitaire et phytosanitaire les plus appropriés, c'est-à-dire des normes visant à sauvegarder la vie ou la santé des êtres humains, des animaux, des plantes contre les contaminants, les maladies ou les ravageurs de l'étranger.**

- L'Accord interdit la réduction des normes environnementales au plus petit dénominateur commun, ou au niveau moyen des pays membres.

L'ALENA garantira le droit des gouvernements du Canada de choisir le niveau de protection de l'environnement approprié aux conditions et aux priorités de l'environnement du Canada. Les pays signataires de l'ALENA seront tenus de travailler de concert à une amélioration du niveau de protection de l'environnement à l'échelle du continent.

Mécanisme de règlement des différends

- L'ALENA prévoit trois mécanismes de soumission des questions environnementales à l'attention des groupes spéciaux, en cas de différend.
 - Les considérations environnementales pourraient être intégrées dans les soumissions.
 - Un groupe spécial pourrait demander des conseils techniques auprès de tout organisme ou personne de son choix.
 - Un groupe spécial pourrait demander un rapport écrit d'un conseil d'examen scientifique sur toute question de fait concernant l'environnement.
- En cas de différend en matière de commerce mettant en cause un règlement ou une norme qui concerne l'environnement, l'ALENA impose la charge de la preuve au pays membre de l'ALENA qui conteste la conformité d'une mesure environnementale aux dispositions de l'ALENA. Si le doute persiste, la dimension environnementale a préséance.

Un groupe spécial de l'ALENA chargé du règlement des différends pourrait recueillir de l'information, des conseils techniques ou demander un examen scientifique sur les questions environnementales auprès de tout organisme ou personne de son choix. Ceci atteste de l'importance de la dimension environnementale dans le règlement des différends.

Notification et commentaires du public

- L'Accord contient des dispositions détaillées exigeant que les citoyens et le gouvernement d'un pays membre de l'ALENA soient informés des lois, règlements, procédures et décrets administratifs de tout pays membre de l'ALENA.
- Les Canadiens auraient la possibilité de faire connaître leurs commentaires sur les projets de règlements environnementaux concernant les mesures normatives dans tout pays membre de l'ALENA. Le pays serait tenu de prendre en considération ces commentaires lors de l'élaboration d'une nouvelle norme ou de la modification d'une norme.
- Un comité trilatéral serait chargé de renforcer la coopération dans le domaine de l'environnement, de la mise en application et l'exécution de mesures normatives. Il pourrait comprendre des représentants d'organisations non gouvernementales, ou les consulter.

Des dispositions détaillées concernant l'information du public et une réglementation claire et ouverte permettraient aux Canadiens d'influer sur les normes environnementales de tous les pays membres de l'ALENA.

Réduction des tarifs

- L'ALENA exigera que tous les tarifs sur les importations d'équipement de dépollution et de surveillance soient supprimés d'ici 10 ans.

Les capacités du Canada en matière d'équipement et de services de protection de l'environnement sont reconnues à l'échelle internationale. Les intérêts du Canada pour les exportations au Mexique comporteraient la technologie d'élimination des déchets solides, le traitement des eaux usées et des eaux résiduaires ainsi que la remise en état de l'environnement.

Autres dispositions à incidences environnementales

- De nouvelles dispositions concernant l'admission temporaire permet plus aisément aux gens d'affaires et aux professionnels canadiens de fournir de l'équipement ou assurer des services dans le domaine de l'environnement aux autres pays membres de l'ALENA.
- Les entreprises mexicaines de transport par autobus et de camionnage peuvent commencer à remplacer leurs flottes vieillissantes par des modèles moins polluants fabriqués au Canada ou aux États-Unis.
- Les comités chargés du transport automobile et de surface concentreront leurs efforts sur l'amélioration des normes concernant les transporteurs motorisés, notamment les normes sur les émissions.
- Les dépenses en matière de dépollution seraient des coûts admissibles lors du calcul du contenu nord-américain d'un produit. (Ces calculs sur certains produits sont nécessaires pour déterminer si le produit peut être importé sans taxe ou à un tarif réduit.) Les sociétés qui engagent de grosses dépenses en faveur de l'environnement sont donc entièrement compensées dans ce calcul.

CONCLUSIONS

L'ALENA pose un nouveau jalon dans l'établissement de relations commerciales et économiques internationales respectueuses de l'environnement. Les dispositions environnementales de l'ALENA vont bien au-delà de celles de tout accord antérieur de libre-échange.

EXAMEN ENVIRONNEMENTAL PRÉALABLE

QUESTION EN JEU

En modifiant les modalités des échanges entre les Parties, l'ALENA pourrait avoir un effet sur le volume et l'emplacement des biens et des services en Amérique du Nord. Le degré et l'impact des incidences environnementales dépendent de deux principaux facteurs. Le premier est la qualité et l'importance de la nouvelle activité commerciale et le deuxième est l'importance des changements nets observés dans l'environnement et découlant de cette activité.

CONSTATATIONS

L'examen a permis d'établir que :

- La croissance économique n'entraîne pas automatiquement des dégâts à l'environnement. Par suite des efforts déployés par le gouvernement en collaboration avec l'industrie, les émissions de dioxyde de soufre ont été réduites, passant de 6,9 millions de tonnes par année en 1970 à 4,6 millions de tonnes en 1980 et à 3,7 millions de tonnes en 1990. Cette réduction s'est réalisée en dépit de la croissance qu'a connue l'économie canadienne.
- Les droits de douane et autres barrières commerciales imposés par le Mexique à l'encontre de certains produits canadiens ont été importants. Leur élimination progressive au cours des 15 prochaines années devrait entraîner des gains pour les exportateurs canadiens. Toutefois, même un décuplement des exportations à destination du Mexique n'aurait que de modestes répercussions sur la production globale de biens et de services du Canada.
- Les informations existantes laissent entendre que toute augmentation dans la production des polluants atmosphériques les plus courants au Mexique ou dans le sud des États-Unis, due à l'accroissement des activités commerciales, serait éliminée de l'atmosphère avant d'atteindre le Canada.
- On ne prévoit pas que l'ALENA augmente de façon appréciable la concentration de polluants atmosphériques persistants, tels les composés organochlorés insolubles, au Canada. Toutefois, la coopération en matière de surveillance environnementale et de recherche en environnement devrait être maintenue afin de déterminer les sources et les effets de ces polluants.

CONCLUSIONS

L'ALENA ne devrait pas avoir d'effet mesurable sur l'environnement au Canada, compte tenu du volume prévu des échanges entre le Canada et le Mexique. Il ne devrait pas accroître de façon appréciable les pressions exercées sur les ressources canadiennes atmosphériques, terrestres, aquatiques ou naturelles ni augmenter sa production de substances et de déchets toxiques.

MIGRATION DES ENTREPRISES

QUESTION EN JEU

On a souvent exprimé la crainte que l'ALENA pourrait entraîner une migration des entreprises vers le pays dont les normes environnementales sont les moins élevées ou dont l'application des lois contre la pollution est la moins stricte. Cette migration aurait pour résultats :

- la création d'un «paradis de pollueurs»;
- des pressions dans le sens d'un abaissement des normes ou de l'assouplissement de l'application de ces normes dans d'autres pays membres de l'ALENA.

CONSTATATIONS

Une question fondamentale se pose : les coûts du respect des lois environnementales sont-ils tels que des différences dans les normes et dans leur application justifieraient le déménagement des entreprises? Il n'existe guère de preuves empiriques, voire aucune, sur la relocalisation des entreprises en vue de tirer parti d'une éventuelle réduction des coûts entraînée par l'application des normes environnementales moins rigoureuses. Les recherches ont mis en évidence un certain nombre de raisons à cette constatation :

- Les exigences environnementales ne sont que l'un de plusieurs facteurs qui déterminent le lieu d'un investissement.
- Les coûts de dépollution et de lutte contre la pollution ne représentent en moyenne qu'un pour cent des coûts de production.
- Les tarifs d'importation sont généralement déjà faibles pour les secteurs de l'industrie dont les coûts de respect de l'environnement sont élevés.
- Les normes environnementales de l'avenir devraient devenir plus rigoureuses : les compagnies novatrices seront plus compétitives. (Les règlements environnementaux stricts au Japon, en Suède et au Danemark ont donné lieu à la mise au point de produits qui sont exportés dans le monde entier).
- Il n'y a pas de différence marquée entre les normes environnementales des pays membres de l'ALENA.
- Le Mexique a fait savoir qu'il renforce ses activités d'application des règlements et qu'il ne tolérera plus les pollueurs.

C'est une erreur de penser que le Mexique cherche à attirer les entreprises polluées. Le Mexique est l'un des pays du monde qui possède les lois environnementales les plus rigoureuses. Par le passé, l'application de ces lois a posé un problème, mais le Mexique accorde une haute priorité à l'amélioration de l'exécution des lois.

Les recherches laissent penser que, pour une entreprise, la décision de migrer dépend de quatre conditions énumérées ci-dessous :

- coûts du respect des lois environnementales très élevés;
- changements marqués dans les facteurs qui poussent à la relocalisation;
- coûts de démarrage pour les nouveaux investissements plus faibles que les coûts de respect des lois environnementales;
- projections des coûts du respect des lois environnementales très peu élevées.

L'examen a établi que relativement peu d'entreprises satisferaient à toutes ces conditions.

Dispositions connexes de l'ALENA

L'ALENA contient un certain nombre de dispositions qui réduisent la probabilité de migration des entreprises :

- Le chapitre 1 (Dispositions générales) reconnaît que les restrictions au commerce adoptées pour respecter les obligations environnementales stipulées dans des accords internationaux en matière d'environnement et de conservation concernant les espèces menacées de disparition, les substances qui appauvrissent la couche d'ozone et les déchets dangereux ont la préséance sur les dispositions de l'ALENA.
- Le chapitre 7 (Mesures sanitaires et phytosanitaires) permet aux pays de l'ALENA de prendre les mesures pour la protection de la vie ou de la santé des êtres humains, des animaux ou des plantes sur leurs territoires respectifs.
- Le chapitre 9 (Mesures normatives) exige des Parties à l'ALENA qu'elles renforcent leur coopération en ce qui concerne les règlements environnementaux et leur application.
- Le chapitre 11 (Investissements) reconnaît que les pays de l'ALENA ne devraient pas abaisser leurs normes en matière de santé, de sécurité ou d'environnement dans le but d'attirer les investissements. Ce sont là d'importantes provisions, sans précédent, qui permettront d'établir des principes sur lesquels on ne peut revenir.

CONCLUSIONS

Dans l'ensemble, les entreprises canadiennes ne prévoient pas que les nouveaux règlements environnementaux auront des effets défavorables sur leur compétitivité globale dans l'avenir. À la lumière des études et des dispositions de l'ALENA concernant l'environnement, il est improbable qu'il se produise une migration importante des entreprises canadiennes en raison de différences prévues dans les coûts de dépollution. En effet, des représentants du milieu des affaires ont fait savoir au Comité de l'examen que la dimension environnementale faisait désormais partie intégrale de leurs processus décisionnels. Une bonne politique environnementale constitue une bonne politique en matière de commerce.

MÉCANISMES DE SUIVI

QUESTION EN JEU

Quels sont les mécanismes qui permettront d'assurer un suivi convenable de l'ALENA?

CONSTATATIONS

En lui-même, l'ALENA constitue une initiative majeure visant à garantir que les liens entre le commerce et l'environnement continueront d'être examinés après la mise en oeuvre de l'Accord. Cette obligation est mise en évidence dans au moins trois chapitres de l'Accord.

- Le chapitre sur les mesures normatives oblige les Parties à travailler conjointement à renforcer les normes environnementales et à améliorer la conformité à celles-ci.
- Le chapitre sur les investissements prévoit des consultations formelles si l'une des Parties estime qu'une autre a abaissé ou offert d'abaisser ses normes environnementales afin d'attirer des investissements.
- En cas de désaccord concernant les considérations environnementales, le chapitre sur le règlement des différends permet à un groupe spécial de chercher à obtenir l'avis d'experts environnementaux ou d'un conseil d'examen scientifique.

La coopération bilatérale en matière d'environnement entre le Canada et le Mexique a débuté en 1990, par suite de la signature de l'Accord de coopération environnementale Canada-Mexique. À ce jour, le Canada a octroyé un financement de plus de 1,9 million de dollars pour une série de projets environnementaux (voir Annexe B).

À Washington, en septembre 1992, les ministres de l'environnement du Canada, des États-Unis et du Mexique ont lancé un processus historique de coopération trilatérale permanente portant sur l'environnement nord-américain. Pour la première fois, et comme conséquence directe de l'ALENA, les trois pays signataires oeuvrent ensemble pour améliorer l'environnement continental. Le gouvernement du Canada tiendra des consultations avec les écologistes du pays afin que ces derniers puissent participer de façon efficace et permanente au processus de planification. Les ministres se rencontreront de nouveau, au début de 1993, pour examiner un éventail de propositions visant une coopération officielle trilatérale en matière d'environnement.

Le Canada joue un rôle actif dans les discussions internationales et les initiatives concernant les rapports entre le commerce et l'environnement sous l'égide des Nations Unies, du GATT et de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

CONCLUSIONS

L'examen conclut qu'après la signature de l'ALENA, les préoccupations des Canadiens au sujet des relations entre le commerce et l'environnement continueront d'être prises en compte dans le cadre de l'ALENA et des initiatives trilatérales et internationales.

CONCLUSIONS GLOBALES DE L'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL

L'ALENA est le premier accord commercial à faire l'objet d'un examen environnemental. L'Accord n'aura pas de répercussions néfastes importantes sur l'environnement du Canada. L'enjeu environnemental dépendra plutôt des décisions prises en matière de commerce et d'investissements dans la foulée de l'Accord.

Compte tenu du volume limité des échanges actuels entre le Canada et le Mexique, il est difficile de quantifier les effets environnementaux probables de l'ALENA sur le Canada. Même un décuplement de ces exportations d'ici la fin de la décennie ne suffirait pas pour entraîner d'importantes répercussions sur l'environnement du Canada. Au contraire, comme le montrent les améliorations réalisées sur la question des pluies acides, la croissance économique peut s'accompagner de progrès en matière d'environnement.

Toutefois, sous l'angle d'une politique, la sensibilité de l'ALENA aux problèmes environnementaux peut être facilement évaluée. Les dispositions concernant l'environnement vont bien au-delà de celles de tout accord antérieur de libre-échange. L'Accord protège explicitement le droit fondamental des Canadiens à établir et à maintenir leurs propres normes environnementales élevées.

Les études empiriques effectuées jusqu'ici sont pratiquement unanimes dans leurs conclusions quant à la migration éventuelle d'entreprises en vue d'échapper à des normes environnementales rigoureuses. Les recherches indiquent que les différences dans les coûts associés à la conformité aux lois environnementales ne constituent pas un incitatif suffisant pour accélérer une telle migration. De plus, l'application des lois et règlements en matière d'environnement est devenue une priorité du gouvernement mexicain. Les entreprises se trompent grandement si elles s'imaginent pouvoir profiter encore des normes moins rigoureuses ou d'une application laxiste de ces dernières, comme cela a pu être le cas dans le passé.

À la lumière des considérations économiques, commerciales et environnementales décrites dans l'examen, il est peu probable que l'ALENA aura un impact appréciable sur l'environnement du Canada.

Une plus grande sensibilisation à l'environnement du continent est associée à l'ALENA. Les négociations entreprises dans le cadre de l'ALENA ont servi de catalyseur à l'accroissement significatif de la coopération bilatérale et trilatérale sur l'environnement. La réunion, le 17 septembre 1992, des ministres de l'environnement des trois pays de l'ALENA, a approuvé en principe la création d'une Commission nord-américaine sur la coopération environnementale.

L'examen conclut que tout accroissement des activités de développement favorisé par l'ALENA devrait s'accompagner d'une plus grande sensibilisation à la dimension environnementale. Ces activités devraient être assujetties à une surveillance environnementale plus étroite et à une application plus stricte des normes. Parallèlement, les ressources additionnelles découlant d'une augmentation de l'activité économique devraient faciliter le règlement des problèmes environnementaux en Amérique du Nord.

ANNEXE A

DISPOSITIONS CLÉS DE L'ALENA EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

- Le **Préambule** de l'Accord précise expressément que le développement durable, la protection de l'environnement et l'exécution des lois dans ce domaine sont des objectifs fondamentaux de l'Accord.
- Le **chapitre 1 (Objectifs)** reconnaît la préséance générale des restrictions commerciales prises pour faire respecter les obligations environnementales contenues dans les ententes internationales de protection de l'environnement et de conservation portant sur les espèces en danger, les substances qui appauvrissent la couche d'ozone et les déchets dangereux.
- Le **chapitre 7 (Mesures sanitaires et phytosanitaires)** permet aux pays de l'ALENA de prendre les mesures qu'ils jugent appropriées pour protéger la vie ou la santé des êtres humains, des animaux et des plantes sur leurs territoires respectifs.
- Le **chapitre 9 (Mesures normatives)** protège explicitement le droit des autorités fédérales, provinciales et locales au Canada de définir le niveau de protection de l'environnement qu'elles jugent approprié en fonction de leurs propres critères.
- Le **chapitre 11 (Investissements)** reconnaît que les pays de l'ALENA ne devraient pas abaisser leurs normes en matière d'hygiène, de sécurité ou d'environnement afin d'attirer les investissements. Il s'agit là d'importants principes qui sont sans précédent.
- Le **chapitre 17 (Propriété intellectuelle)** permet aux Parties de soustraire de la brevetabilité les plantes, animaux ou inventions susceptibles de causer un grave préjudice à la biodiversité ou à l'environnement.
- Le **chapitre 20 (Règlement des différends)** assure un mécanisme particulier pour la soumission des préoccupations environnementales à des groupes spéciaux chargés du règlement des différends de manière que ces derniers en tiennent compte dans leurs décisions.

ANNEXE B

ACCORD CANADA-MEXIQUE SUR L'ENVIRONNEMENT

Coopération Canada-Mexique en matière d'environnement

Le 16 mars 1990, le Canada et le Mexique ont signé un accord sur la coopération dans le domaine de l'environnement. L'Accord est très général, permettant la coopération sur les enjeux environnementaux d'importance pour les deux pays.

Le 18 mars 1992, le gouvernement a annoncé un programme de 1 million de dollars, en vertu de l'Accord Canada-Mexique, destiné à aider le Mexique à améliorer ses pratiques en matière de surveillance de l'environnement et d'exécution des lois et règlements.

Les projets choisis sont conçus en fonction des besoins du Mexique et aideront le Secrétariat du développement social du Mexique à faire exécuter les lois rigoureuses en matière d'environnement que le pays a adoptées en 1988.

Environ 20 projets intéressant les secteurs privés et publics du Canada et du Mexique sont mis en oeuvre dans six domaines différents :

Surveillance du respect des lois

- Acquisition d'un laboratoire mobile
- Séminaires de formation au Mexique et au Canada
- Acquisition de logiciels

Gestion des substances et des déchets dangereux

- Création de normes techniques et de règlements
- Analyses comparatives

Lutte contre la pollution atmosphérique

- Création de normes techniques
- Étude des inventaires d'émissions

Évaluation des incidences sur l'environnement

- Manuels d'évaluation des incidences sur l'environnement pour des secteurs donnés

En outre, des projets sur le papillon monarque et sur l'éducation en environnement sont élaborés dans le cadre de ce programme de 1 million de dollars.

Au total, le Canada a engagé plus de 1,9 million de dollars pour des projets en environnement au Mexique depuis 1990.

doc
CA1
EA
92N551
EXF

.b2453435
.b2453447

ORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT

CANADIAN ENVIRONMENTAL REVIEW

EXECUTIVE SUMMARY

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

NOV 10 1992

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

October 1992

NON - CIRCULATING /
CONSULTER SUR PLACE

Canada

NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT

CANADIAN ENVIRONMENTAL REVIEW

EXECUTIVE SUMMARY

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

NOV 10 1992

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER À LA BOUTIQUE DES MINISTÈRES

October 1992

43-264-136 / 43-264-137

Également disponible en français

Cat. No.: E74-54/1-1992

ISBN: 0-662-59341-3

October 1992



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

THE NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT

The North American Free Trade Agreement (NAFTA) defines the rights, obligations and disciplines of Canada, the United States and Mexico in investment, trade in goods, services and intellectual property. Negotiations for the Agreement began in Toronto in June 1991. Negotiations concluded with a handshake on the North American Free Trade Agreement in Washington in August 1992.

The text was initialled by trade ministers from Canada, the U.S. and Mexico on October 7, 1992 in San Antonio, Texas. The initialling enables Canada to commence the domestic approval process. The Agreement is expected to enter into force on January 1, 1994.

Before negotiations began, the Honourable Michael Wilson, Minister of Industry, Science and Technology and Minister for International Trade, announced that the Agreement would undergo an environmental review.

The review is an analysis of the potential environmental effects of Canada's participation in the NAFTA. The NAFTA is the first major government policy initiative and the first trade agreement to undergo such an environmental review.

ENVIRONMENTAL REVIEW

MANDATE

In its Green Plan, the Government of Canada set this objective: "To secure for current and future generations a safe and healthy environment, and a sound and prosperous economy."

In 1990, the government announced reforms to strengthen the federal Environmental Assessment and Review Process. The reforms included a new, non-legislated assessment process established by Cabinet for new federal policies or programs that could affect the environment. The purpose was to integrate environmental considerations into the policy-making process of the federal government.

The interdepartmental committee established to conduct the environmental review had two objectives. The first was to work closely with Canada's NAFTA negotiators to ensure that the potential environmental effects of the various negotiating options would be considered. The second objective was to document the potential effects of the Agreement on Canada's environment.

The government pledged to release a public statement outlining any anticipated environmental effects of its policies. In light of the high level of interest by Canadians in the potential environmental effects of the NAFTA, the government subsequently decided to release the full environmental review.

A POLICY REVIEW

An environmental "review" of a policy differs from an environmental "assessment" of a project. A policy such as a free trade agreement cannot be subjected to the same type of quantitative analyses associated with the assessment of a project such as construction of a dam, a mine or a factory. In fact, the potential environmental impacts of certain policies can be neither appraised nor fully anticipated in advance. The environmental effects of the NAFTA will depend on the trade action and investment decisions taken as a result of the Agreement.

The process of reviewing policies for their environmental implications is in its infancy. In fact Canada is one of only a few countries that has such a requirement. Consequently, unlike projects, there are no commonly accepted methods for conducting such a review. However, the review can be used to examine, in a qualitative way, the potential environmental impact of the policy, and to provide a framework for addressing future environmental concerns.

PROCEDURES

The review focused on the environmental implications for Canada alone. Each of the NAFTA countries is responsible for its own environment and thus for making its own review. The environments of the U.S. and Mexico were considered only in relation to transboundary issues for Canada, such as industry migration.

CONSULTATIONS

Federal and provincial ministers and officials met regularly to discuss the status of the NAFTA negotiations, including the environmental content of the discussions. The provinces provided valuable input into the development of the environmental provisions of the NAFTA.

Representatives of industry, environmental organizations, labour and academia were consulted through the government advisory groups: the International Trade Advisory Committee and the 15 Sectoral Advisory Groups on International Trade. The consultations ensured that the environment was considered in all aspects of the NAFTA negotiations.

Other environmental organizations expressed their views and recommendations through workshops and discussions with government representatives and NAFTA negotiators. The Environmental Review Committee considered submissions on NAFTA and the environment from environmental and public policy groups in Canada, the U.S. and Mexico. Committee members had open and continuous contact with the negotiators during all phases of the negotiations.

FRAMEWORK FOR THE ENVIRONMENTAL REVIEW OF THE NAFTA

The review examined four areas related to the NAFTA:

- Environmental Provisions: The likely consequences of the environmental provisions of the Agreement.
- Environmental Screening: The impact of the NAFTA on Canada's air, water, land and natural resources.
- Industry Migration: The possibility of industry and investment leaving Canada for Mexico for environmental considerations.
- Follow-Up Mechanisms: Future action on environmental co-operation.

The findings and conclusions of the NAFTA Environmental Review Committee in each of these areas follow.

ENVIRONMENTAL PROVISIONS

ISSUE

Whether a trade agreement such as the NAFTA is judged to have a positive or negative effect on the environment depends greatly on its specific provisions. When the NAFTA negotiations began, all three partners agreed to address trade-related environmental considerations in the Agreement. That commitment is reflected in several key environmental provisions in the NAFTA (see Annex A).

FINDINGS

Extraterritoriality

- Extraterritoriality occurs when one country unilaterally attempts to extend, directly or indirectly, the reach of its policies into the jurisdiction of another country.

Such a policy would not be a long-term advantage for Canada's economic or environmental interests. Canada could not expect to impose its policies on other countries unless it allowed other countries the right to impose their policies on Canada.

Sustainable Development

- Sustainable development is defined as "development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."
- The Preamble identifies the commitment of the three NAFTA countries to meet the economic and trade objectives of the Agreement in a manner consistent with environmental protection and conservation.

The Preamble calls upon the partners to promote sustainable development and to strengthen the development and enforcement of environmental laws and regulations.

Relationship to International Agreements

- Canada has signed certain international environmental and conservation agreements containing trade obligations. Three of these contain provisions which affect trade in endangered species, ozone-depleting substances and hazardous wastes. If any action taken under the NAFTA is inconsistent with the international agreements, the international agreement will prevail. In other words, in certain instances, environmental considerations take precedence over trade.

The NAFTA is the first trade agreement to give precedence to the trade obligations contained in international environmental and conservation agreements.

Relationship to the General Agreement on Tariffs and Trade

- The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) regulates international trade. The GATT allows for exceptions to the trade rules for measures which are related to the conservation of exhaustible natural resources or are necessary to protect human, animal or plant life or health. However, there are no specific exceptions for environmental measures. Nor does it specifically cover living and non-living resources.

The NAFTA confirms and expands these exceptions to explicitly include environmental measures. It specifies that these exceptions include any necessary environmental measures to protect human, animal or plant life or health, as well as measures related to the conservation of both living and non-living exhaustible natural resources.

- Incorporating the environmental exceptions allowed by GATT into the NAFTA permits any resulting disputes to be resolved using the dispute settlement mechanism contained in the NAFTA.

The NAFTA dispute settlement mechanism provides important opportunities for presenting the environmental implications of a trade dispute to a panel set up to resolve a dispute.

Standards

- Chapter 9 of the NAFTA defines Standards-Related Measures as technical regulations, standards and procedures used to test whether or not the regulations or standards are met.
- The chapter protects the rights of governments in Canada to determine their own levels of environmental protection in areas such as pollution controls, emission levels, and the transport and disposal of hazardous waste.
- The Agreement also permits each jurisdiction to set higher levels of protection than recommended by international bodies.
- The NAFTA countries would be free to select the most appropriate levels of sanitary and phytosanitary protection, i.e., standards to safeguard human, animal, or plant life or health from foreign contaminants, disease or pests.
- The Agreement prohibits a lowering of environmental standards to the lowest common denominator or the middle ground of the member countries.

The NAFTA will guarantee the right of governments in Canada to select the level of environmental protection appropriate to Canadian environmental conditions and priorities. The NAFTA countries will be required to work jointly on improving the level of environmental protection on a continental basis.

Dispute Settlement Mechanism

- The NAFTA provides three mechanisms for placing environmental concerns before dispute settlement panels when and if disputes arise.
 - Environmental considerations could be included in submissions.
 - A panel could seek technical advice from any person or body.
 - A panel could request a written report of a scientific review board on any factual issues concerning environmental matters.
- In the event of a trade dispute involving an environmental regulation or standard, the NAFTA gives the burden of proof to the NAFTA country challenging the consistency of an environmental measure with the provisions of the Agreement. If there is a doubt remaining, the environmental considerations win out.

A NAFTA dispute settlement panel could seek information, technical advice or a scientific review on environmental matters from any person or body it deemed appropriate. This recognizes the importance of taking environmental considerations into account in the settlement of trade disputes.

Publication and Public Comment

- The Agreement contains extensive provisions requiring that the citizens and government of a NAFTA country be notified of the laws, regulations, procedures and administrative rulings of any NAFTA country.
- Canadians would have an opportunity to comment on all proposed environmental regulations related to standards-related measures in any NAFTA country. The country would be obliged to take those comments into account when drafting a new or modified standard.
- A trilateral Committee on Standards-Related Measures would be responsible for enhancing co-operation on the development, application and enforcement of standards-related measures. The Committee could include or consult with representatives of non-governmental organizations.

Extensive provisions for notification and clear and open regulations would allow Canadians to influence the environmental standards of all NAFTA members.

Tariff Reduction

- The NAFTA will require that all tariffs on imports of pollution abatement and monitoring equipment be removed within 10 years.

Canadian environmental equipment and service capabilities are recognized internationally. Canada's export interests in Mexico would include solid waste disposal technology, sewage and waste-water treatment and environmental rehabilitation.

Other Provisions with Environmental Implications

- New provisions on temporary entry facilitate the ability of Canadian business persons and professionals providing environmental equipment or services to work in other NAFTA countries.
- Mexican bus and trucking companies may begin replacing their aging fleets with less polluting units made in Canada and the U.S.
- Auto and surface transportation committees will work toward improving motor carrier standards, including emissions standards.
- Expenditures to meet environmental abatement requirements would be eligible costs when calculating the North American content of a product. (Such calculations on certain products are necessary to determine if the product may be imported duty-free or at reduced tariff rates.) Therefore, companies that spend heavily on the environment are fully compensated in the calculation.

CONCLUSIONS

The NAFTA establishes a new benchmark for environmentally sensitive international trade and economic relations. The environmental provisions of the NAFTA would go well beyond those of any previous free trade agreement.

ENVIRONMENTAL SCREENING

ISSUE

By altering the terms of trade among the member countries, the NAFTA could affect the volume and location of goods and services traded in North America. The degree and impact of the environmental effects depend on two principal factors. The first is the quality and size of the new commercial activity, and the second is the importance of the net changes to the environment that result from that activity.

FINDINGS

The review found that:

- Economic growth is not automatically detrimental to the environment. As a result of co-operative government-industry efforts, sulphur dioxide emissions have decreased from 6.9 million tonnes per year in 1970 to 4.6 million tonnes in 1980, and to 3.7 million tonnes in 1990. Emissions decreased despite growth in the Canadian economy.
- Mexican tariff and other trade barriers against some Canadian products have been significant. The gradual removal of these barriers during the next 15 years is expected to result in gains for Canadian exporters. A 10-fold increase in exports to Mexico would have a modest impact when compared with Canada's overall production of goods and services.
- The evidence available suggests that any increase in the production of common airborne pollutants in Mexico or the southern U.S. due to increased commercial activity would be washed out of the atmosphere prior to reaching Canada.
- The NAFTA is not expected to result in a significant increase of persistent airborne pollutants such as insoluble organochlorines in Canada's atmosphere. However, co-operative environmental monitoring and research should be maintained to determine sources and effects of such pollutants.

CONCLUSIONS

The NAFTA is not expected to have a measurable impact on Canada's environment, given the anticipated volume of trade between Canada and Mexico. The NAFTA is unlikely to significantly increase environmental pressures on Canada's air, land, water or natural resources or add to its generation of toxic substances and wastes.

INDUSTRY MIGRATION

ISSUE

Concern has been voiced frequently that the NAFTA could result in a migration of industry to the country with the lowest environmental standards or the least stringent enforcement of its pollution laws. Such migration would result in:

- the creation of a "pollution haven" and
- pressure to lower standards or to relax enforcement in other NAFTA countries.

FINDINGS

The fundamental question is whether the costs of complying with environmental laws are such that differences in standards and enforcement would provide sufficient incentive for companies to relocate. There is little or no empirical evidence of industries relocating to take advantage of possible reduced costs of complying with lower environmental standards. Research indicates a number of reasons for this finding:

- Environmental requirements are only one of several factors that determine the location of an investment.
- Pollution abatement and control costs for the majority of industries average only about 1 per cent of the costs of production.
- Import tariffs are generally already low for industry sectors with high costs for environmental compliance.
- Environmental standards are expected to become even more stringent in the future: companies that become more innovative will enjoy a competitive advantage. (Strict environmental regulations in Japan, Sweden and Denmark resulted in innovative products which are exported worldwide.)
- There is not a significant difference in environmental standards among the NAFTA countries.
- Mexico has given notice that it is upgrading its enforcement activities and will not tolerate polluters.

There is a misconception that Mexico seeks to attract investment by polluting industries. Mexico has some of the most stringent environmental laws in the world. In the past, enforcement of those laws has been a problem but Mexico is focusing its attention on improving enforcement.

The research suggests that before businesses consider migrating four conditions must be met:

- Environmental compliance costs would be extremely high;
- There would be a significant change in relocation incentives;
- Start-up costs for new investment would be lower than current environmental compliance costs; and
- Projected environmental compliance costs would be significantly lower.

The review determined that relatively few businesses would meet all these conditions.

Related Provisions of the NAFTA

The NAFTA contains a number of provisions that would reduce the likelihood of industrial migration.

- Chapter 1 (General) acknowledges that trade restrictions taken to enforce environmental obligations contained in international environmental and conservation agreements dealing with endangered species, ozone-depleting substances and hazardous wastes take precedence over the NAFTA.
- Chapter 7 (Sanitary and Phytosanitary Measures) permits NAFTA countries to take measures to protect human, animal or plant life or health within their respective territories.
- Chapter 9 (Standards-Related Measures) will require NAFTA partners to enhance co-operation on environmental regulations and enforcement.
- Chapter 11 (Investment) recognizes that NAFTA countries should not lower health, safety or environmental standards for the purpose of attracting investment. These are important precedent-setting provisions that would establish new principles from which there would be no turning back.

CONCLUSIONS

Canadian business generally does not anticipate that new environmental regulations will adversely affect its overall competitive position in the future. In fact, business representatives have told the Review Committee that environmental concerns are now an integral part of their decision-making processes. Good environmental policy is good business policy. In view of the research and the environmental provisions contained in the NAFTA, there is likely to be minimal, or no, relocation of Canadian industry due to the projected differences in pollution abatement costs.

FOLLOW-UP MECHANISMS

ISSUE

What mechanisms will ensure there is appropriate follow-up to the NAFTA?

FINDINGS

The NAFTA itself is a major initiative for ensuring that the relationship between trade and the environment will continue to be addressed following implementation of the Agreement. That obligation is outlined in at least three chapters of the Agreement.

- The chapter on Standards-Related Measures obligates the NAFTA partners to work together to enhance environmental standards and to improve compliance with those standards.
- The Investment chapter provides for formal consultations to be held if one NAFTA country believes that another country has lowered or offered to lower its environmental standards in order to attract investment.
- If a disagreement involving environmental issues arises, the Dispute Settlement chapter allows a panel to seek the advice of either environmental experts or a scientific review board.

In 1990, Canada and Mexico launched bilateral co-operation on the environmental front when they signed the Canada-Mexico Environmental Co-operation Agreement. To date, Canada has provided in excess of \$1.9 million in funding for a series of environmental projects (see Annex B).

In Washington, in September 1992, the environment ministers from Canada, the U.S. and Mexico launched an historic process for ongoing trilateral co-operation on the North American environment. For the first time and as a direct result of the NAFTA, the three countries will be working together to improve the continental environment. The Canadian government will consult with Canadian environmentalists to ensure their effective and ongoing participation in the planning process. The ministers will meet again, early in 1993, when they will review a series of proposals for formalized trilateral environmental co-operation.

Canada is an active participant in the international discussions and initiatives involving the inter-relationship between trade and the environment currently under way through the United Nations, the GATT, and the Organization for Economic Co-operation and Development.

CONCLUSIONS

The review concludes that following the signing of the NAFTA, the concerns of Canadians on the inter-relationship between trade and the environment will continue to be addressed through the NAFTA as well as through both trilateral and international initiatives.

OVERALL CONCLUSIONS OF THE ENVIRONMENTAL REVIEW

The NAFTA is the first trade agreement to undergo an environmental review. The NAFTA will not have a significant negative effect on Canada's environment. Rather, the environmental outcome will depend on the trade and investment decisions taken as a result of the Agreement.

The current limited volume of trade between Canada and Mexico makes it difficult to quantify the likely environmental effects of the NAFTA on Canada. Even a 10-fold increase in these exports would not have a significant effect on Canada's environment. In fact, as the improvements in the acid rain problem reveal, environmental improvements can accompany economic growth.

However, from a policy perspective, the NAFTA can be readily assessed for its sensitivity to the environment. The environmental provisions go well beyond those of any previous free trade agreement. The Agreement explicitly protects the fundamental right of Canadians to set and maintain their own high environmental standards.

To date, empirical studies are virtually unanimous in their conclusions about the threat of industry migration to escape stringent environmental standards. The research indicates that differences in costs associated with complying with environmental laws do not provide sufficient incentive to prompt such migration. Furthermore, enforcing environmental laws and regulations has become a priority of the Mexican government. Companies would be ill-advised to expect that the weaker standards or lax enforcement that may have existed in the past will continue in the future.

Given the economic, trade and environmental considerations described in the review, it is unlikely that the NAFTA will have a significant impact on the environment of Canada.

There is a heightened awareness of the continental environment as a result of the NAFTA. The NAFTA negotiations served as a catalyst to significantly increase bilateral and trilateral co-operation. On September 17, 1992 the environment ministers from the three NAFTA countries met and agreed in principle to the creation of a North American Commission on Environmental Co-operation.

The review concludes that, as a result of the NAFTA, future economic development will be implemented with greater environmental awareness. It will be subjected to increased environmental monitoring and enforcement. In turn, the additional resources that would flow from increased economic activity should enhance efforts to address environmental concerns in North America.

ANNEX A

KEY ENVIRONMENTAL PROVISIONS OF THE NAFTA

- The **Preamble** to the Agreement explicitly identifies sustainable development and environmental protection and enforcement as fundamental objectives of the Agreement.
- **Chapter 1 (Objectives)** acknowledges the general primacy of trade restrictions taken to enforce environmental obligations in international environmental and conservation agreements that deal with endangered species, ozone depleting substances and hazardous wastes.
- **Chapter 7 (Sanitary and Phytosanitary Measures)** permits NAFTA countries to take measures they consider appropriate to protect human, animal and plant life or health within their respective territories.
- **Chapter 9 (Standards-Related Measures)** explicitly protects the rights of Canada's federal, provincial and local governments to determine the level of environmental protection that they consider appropriate for their own circumstances.
- **Chapter 11 (Investment)** recognizes that NAFTA countries should not lower health, safety or environmental standards for the purpose of attracting an investment. These are important precedent-setting principles.
- **Chapter 17 (Intellectual Property)** allows the Parties to exclude from patentability plants, animals or inventions that could cause serious prejudice to biodiversity or to the environment.
- **Chapter 20 (Dispute Settlement)** provides a specific mechanism for the submission of environmental concerns to dispute settlement panels so that panels take such concerns into account when making a decision.

ANNEX B

CANADA-MEXICO ENVIRONMENT AGREEMENT

Canada-Mexico Environmental Co-operation

On March 16, 1990, Canada and Mexico signed an Agreement on Environmental Co-operation. The Agreement is very broad, permitting co-operation on environmental issues of importance to both countries.

On March 18, 1992, the government announced a \$1-million program, under the Canada-Mexico Agreement, to help Mexico improve its environmental monitoring and enforcement practices.

The chosen projects are tailored to meet Mexico's needs and will assist Mexico's Secretariat of Social Development to enforce the tough environmental laws which that country passed in 1988.

Approximately 20 projects involving Canada's and Mexico's private and public sectors are being implemented in the following areas:

Compliance Monitoring

- Acquisition of a mobile laboratory;
- Training seminars in Mexico and Canada; and
- Software acquisition.

Management of Hazardous Substances and Waste

- Creation of technical standards and regulations; and
- Comparative analyses.

Air Pollution Control

- Creation of technical standards; and
- Study of emissions inventories.

Environmental Impact Assessment

- Environmental impact assessment manuals for specific sectors.

In addition, projects on the monarch butterfly and environmental education are being developed within this \$1-million program.

In total, Canada has committed in excess of \$1.9 million for environmental projects in Mexico since 1990.