

## REGULATORY IMPACT ANALYSIS STATEMENT

(This statement is not part of the Regulations.)

### Description

The *Oceans Act* came into force on January 31, 1997. Part II of the *Oceans Act* authorizes the development of Canada's Ocean Strategy (COS) based on the principles of sustainable development, integrated management and the precautionary approach. This part of the *Oceans Act* also provides authority for the development of tools necessary to carry out the COS, tools such as the establishment of Marine Protected Areas (MPAs).

Section 35 of the *Oceans Act* authorizes the Governor in Council to designate, by regulation, MPAs for one or more of the following reasons:

- (a) the conservation and protection of commercial and non-commercial fishery resources, including marine mammals and their habitats;
- (b) the conservation and protection of endangered or threatened marine species and their habitats;
- (c) the conservation and protection of unique habitats;
- (d) the conservation and protection of marine areas of high biodiversity or biological productivity; and
- (e) the conservation and protection of any other marine resource or habitat as is necessary to fulfill the mandate of the Minister.

The Eastport Peninsula is located in Bonavista Bay approximately 300 km west of St. John's, Newfoundland and Labrador. The rich, productive waters surrounding the Eastport Peninsula are host to a wide range of groundfish, pelagic fish, shellfish, marine mammals and aquatic plants. Since early settlement the people of the Eastport Peninsula have relied on the fishery for their economic subsistence.

During the early 1990s, lobster harvesters in the Eastport area recognized a serious decline in lobster stocks. The accelerating decline was attributed to increased lobster fishing pressure resulting from groundfish closures. In its 1995 lobster conservation framework, the Fisheries Resource Conservation Council (FRCC) recommended that harvesters take measures to increase egg production, reduce exploitation rates, improve stock structure, and minimize waste. The FRCC also recommended that local stakeholders and management official's work together to develop a program best suited to their particular region. In response to the FRCC report, and to address the issue of declining lobster stocks, local harvesters formed the Eastport Peninsula Lobster Protection Committee (EPLPC) in 1995. The aim of the EPLPC was to implement an overall lobster conservation strategy for the Eastport Peninsula. EPLPC members provided the information and data required for the management of the resource and implemented measures to address conservation and sustainability.

Based on the initial success of the various measures in this initiative (such as self policing and monitoring to reduce illegal fishing, and v-notching to indicate egg bearing females), the EPLPC developed a Joint Project Agreement (JPA) with Fisheries and Oceans Canada in 1997. The JPA agreement established the 400 km<sup>2</sup>, conservation-based Eastport Peninsula Lobster

## RÉSUMÉ DE L'ÉTUDE D'IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION

(Ce résumé ne fait pas partie du règlement.)

### Description

La *Loi sur les océans* est entrée en vigueur le 31 janvier 1997. La partie II de la *Loi sur les océans* autorise l'élaboration de la Stratégie sur les océans du Canada (SOC) fondée sur les principes de précaution, du développement durable et de la gestion intégrée. Cette partie de la *Loi sur les océans* prévoit aussi l'élaboration d'outils nécessaires à l'exécution de la SOC, dont l'établissement de zones de protection marines (ZPM).

L'article 35 de la *Loi sur les océans* autorise le gouverneur en conseil à désigner, en vertu de règlements, des ZPM pour l'une ou plusieurs des raisons suivantes :

- a) la conservation et la protection des ressources halieutiques commerciales ou autres, y compris les mammifères marins, et de leur habitat;
- b) la conservation et la protection des espèces en voie de disparition et des espèces menacées ainsi que de leur habitat;
- c) la conservation et la protection d'habitats uniques;
- d) la conservation et la protection des espaces marins riches en biodiversité ou en productivité biologique;
- e) la conservation et la protection d'autres ressources ou habitats marins, au besoin, pour la réalisation du mandat du ministre des Pêches et des Océans.

La péninsule d'Eastport est située dans la baie de Bonavista, environ 300 km à l'ouest de St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador. Les eaux riches et productives qui bordent la péninsule d'Eastport abritent une grande diversité de poissons de fond, de poissons pélagiques, de mollusques et crustacés, de mammifères marins et de plantes aquatiques. Depuis les débuts de la colonisation, les habitants de la péninsule d'Eastport se sont toujours appuyés sur la pêche pour assurer leur subsistance.

Au début des années 90, les pêcheurs de homard qui constataient un déclin considérable des prises. Ce déclin a été attribué à une pression de pêche accrue par suite de la fermeture des pêches du poisson de fond. Dans son cadre pour la conservation du homard de 1995, le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) a recommandé que des mesures soient prises par les pêcheurs pour accroître la production d'œufs, réduire les taux d'exploitation, améliorer la structure des stocks et minimiser le gaspillage. Le CCRH a également recommandé que les intervenants locaux et les responsables de la gestion collaborent à l'élaboration d'un programme bien adapté à cette région particulière. En réaction au rapport du CCRH et afin de contrer le déclin des stocks de homard, les pêcheurs locaux ont créé, en 1995, le Eastport Peninsula Lobster Protection Committee (EPLPC). Le but de l'EPLPC était de mettre en œuvre une stratégie globale pour assurer la conservation et la pérennité du homard autour de la péninsule. Les membres du comité ont fourni les renseignements et les données nécessaires à la gestion de la pêche du homard et ont mis en œuvre des mesures de conservation.

Fort du succès initial des diverses mesures prises dans le cadre de cette initiative (dont la surveillance et l'auto-surveillance pour réduire la pêche illégale et le marquage par encoche en V des femelles œuvées), l'EPLPC a élaboré une entente de projet conjoint (EPC) avec Pêches et Océans Canada en 1997. Cette entente établissait la zone de gestion du homard de la péninsule

Management Area (EPLMA) and closed lobster harvesting (under the *Fisheries Act*) around two prime lobster spawning and rearing habitats within the EPLMA - Round Island and Duck Island - an area of 2.1 km<sup>2</sup>. These waters were later closed under the *Fisheries Act* to all commercial and recreational fishing activity, prohibiting the harvest of Atlantic cod (*Gadus morhua*), lumpfish (*Cyclopterus lumpus*), sea urchin (*Strongylocentrotus droebachiensis*), and flounder (*Pleuronectes americanus*).

Two species of wolffish (*Anarhichas denticulatus* and *A. minor*) are listed as threatened under the *Species At Risk Act* (SARA). Fishing prohibitions around Round Island and Duck Island prevent the by-catch of wolffish which has been experienced during traditional fishing activity in the past. In May 2003, Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada (COSEWIC) also recommended Atlantic cod (Newfoundland and Labrador population), a species that was historically fished around Round Island and Duck Island prior to closures be listed as endangered.

In 1999, the EPLPC approached Fisheries and Oceans Canada on establishing MPAs under the *Oceans Act* in the Eastport area. In October 2000, the Minister of Fisheries and Oceans identified the Eastport closed areas (Round Island and Duck Island) as Areas of Interest (AOIs).

The MPAs meet the criteria set out in paragraphs 35(1)(a), (b), (d) and (e) above in the waters surrounding Round Island and Duck Island provide habitat for commercial fishery resources, i.e. lobster; threatened/endangered species, i.e. wolffish; display high biological productivity, and would contribute to a national network of MPAs. This regulatory initiative proposes to formally designate, under the *Oceans Act*, two MPAs, the Eastport - Round Island MPA and the Eastport - Duck Island MPA.

MPAs are established according to a process set out in the *National Framework for Establishing and Managing MPAs*. This process involves the identification of AOIs, a series of evaluations including an ecological assessment of the area, the development of regulations outlining MPA boundaries and regulatory management measures to be implemented within the MPA, the development of a Management Plan to accompany the Regulation and ongoing monitoring of the MPA.

#### Ecological Description

Waters surrounding Round Island and Duck Island provide habitat that supports many species in addition to the ones referred to previously, including mussels, crabs, sea stars, polychaetes, and various pelagic fish. These creatures utilize this habitat at various stages of their life cycles.

Biota assemblages of this type are found in water ranging from 0-20 m in depth with habitats characterized with a combination of coarser-sized particles (large cobble and boulder) and finer substrates (gravel and sand) that allow for burrowing. Larger substrate provides attachments for marine plants and algae. Refuge for larger animals is provided in the nooks and crannies of bedrock outcrops or amongst kelp beds. These habitats experience a full range of exposure to wave energy.

d'Eastport (ZGHPE), soit une zone de gestion axée sur la conservation d'une superficie de 400 km<sup>2</sup>. De plus, elle prévoyait la fermeture de la pêche du homard dans deux aires cruciales de reproduction et de croissance des jeunes dans le secteur de l'île Round et de l'île Duck (superficie de 2,1 km<sup>2</sup>) de la ZGHPE. En application de la *Loi sur les pêches*, on a plus tard interdit toute activité de pêche commerciale et récréative dans ces eaux, notamment la pêche de la morue (*Gadus morhua*), de la lompe (*Cyclopterus lumpus*), de l'oursin (*Strongylocentrotus droebachiensis*) et de la plie rouge (*Pleuronectes americanus*).

Deux espèces de loup de mer, soit *Anarhichas denticulatus* et *A. minor*, sont inscrites sur la liste des espèces menacées en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP). L'interdiction de pêcher autour de l'île Round et de l'île Duck prévient la prise accessoire de loups qui survient habituellement dans les pêches traditionnelles. En mai 2003, le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada a également recommandé que la population de morue de Terre-Neuve-et-Labrador, une espèce qui était traditionnellement pêchée dans le secteur de l'île Round et de l'île Duck avant la fermeture de la pêche, soit inscrite sur la liste des espèces en voie de disparition.

En 1999, l'EPLPC s'est adressé à Pêches et Océans Canada pour discuter de la possibilité d'établir des ZPM dans le secteur d'Eastport en vertu de la *Loi sur les océans*. En octobre 2000, le ministre des Pêches et des Océans a désigné le secteur de fermeture des pêches d'Eastport comme site d'intérêt (SI).

Le ZPM répond aux critères établis aux alinéas 35(1)(a), (b), (d) et (e) en ce sens que les eaux entourant l'île Round et l'île Duck constituent un habitat pour des ressources halieutiques commerciales comme le homard, ainsi que pour des espèces menacées et en voie de disparition comme le loup de mer. Ce milieu, qui est caractérisé par une grande productivité biologique, contribuerait de façon positive à un réseau national de ZPM. La présente initiative réglementaire propose donc de désigner officiellement deux ZPM en vertu de la *Loi sur les océans*, soit la ZPM d'Eastport-île Round et la ZPM d'Eastport-île Duck.

Les ZPM sont créées suivant un processus énoncé dans le *Cadre national pour l'établissement et la gestion des ZPM*. Ce processus comprend l'identification de la zone comme SI, une série d'évaluations, dont une évaluation écologique du site d'intérêt, l'élaboration d'un règlement établissant les limites des ZPM et les mesures de gestion réglementaires devant y être mises en œuvre, l'élaboration d'un plan de gestion accompagnant le règlement et une surveillance continue de la ZPM.

#### Description écologique

Les eaux entourant l'île Round et l'île Duck constituent un habitat pour de nombreuses espèces en plus de celles qui ont été mentionnées précédemment, notamment les moules, les crabes, les étoiles de mer, les polychètes et diverses espèces de poissons pélagiques. Ces animaux utilisent l'habitat à divers stades de leur cycle de vie.

Des assemblages biologiques de ce genre se trouvent à des profondeurs de 0 à 20 m et dans des habitats caractérisés par la présence de substrats grossiers (galets de grande taille et roches) et de substrats plus fins (sable et gravier) permettant le fouissage. Les substrats grossiers offrent des surfaces où plantes et algues peuvent se fixer. Les coins et recoins des affleurements rocheux ou les peuplements d'algues brunes offrent un refuge aux animaux de plus grande taille. Ces habitats sont exposés à l'énergie des vagues à des degrés divers.

*MPA Boundaries and Management Zones*

The MPAs include the waters surrounding Round Island and Duck Island. In order to conserve and protect the habitat and marine resources in these areas, specific activities will be prohibited.

The Regulations contain a general prohibition against the disturbance, damage, destruction, or removal of any living organism or any part of its habitat within the MPAs. In addition, the Regulations prohibit activities including the depositing, discharging, or dumping of substances within the MPAs that result in the disturbance, damage, destruction, or removal of any living organism or any part of its habitat within the MPAs.

The Regulations will permit certain activities such as scientific and educational activities that do not compromise the conservation goals. Moreover, certain activities such as monitoring may be required to support the management and protection of the MPAs, while other activities may be required for specific over-riding purposes, such as public safety and security. Within the Regulations activities are managed through: (1) the submission and approval of plans for specified activities according to conditions, and (2) specific exceptions to the general prohibitions according to specified conditions. These are described below.

Activities for the purpose of public safety, law enforcement, national defence, national security or emergency response are permitted throughout both MPAs to ensure the safety of Canadians.

Aboriginal Peoples fishing in accordance with the *Aboriginal Communal Fishing Licenses Regulations* will be permitted throughout the MPAs.

Any accident that is likely to result in the disturbance, damage, destruction or removal referred to in the general prohibitions of the Regulation, must be reported within two hours after its occurrence to the Canadian Coast Guard.

Scientific research and educational activities will be approved throughout the MPAs under specific conditions. A plan for these activities must be submitted, specific information listed in the Regulation must be supplied about the activity, and the activity must not damage or destroy the habitat of living marine organisms within the MPAs. The Minister will approve plans for scientific activities in the MPAs only if they are for the purposes of managing the MPAs or monitoring the effectiveness of the conservation measures being implemented and for educational activities, they are for the purposes of increasing awareness of the MPAs or providing information in respect of the conservation measures implemented. Throughout the MPAs, the cumulative environmental effects of these activities, in combination with all other past and current activities being undertaken within the MPAs, will also be taken into consideration and Ministerial approval granted only if the activity is not likely to cumulatively result in damage or destruction of the MPAs. Scientific research may help establish the effects of closed areas on surrounding populations of species such as lobster (i.e. spill over effect from the MPAs to the surrounding larger lobster management area).

*Délimitation des ZPM et des zones de gestion*

Les ZPM incluent les eaux entourant l'île Round et l'île Duck. Certaines activités y seront interdites afin de conserver et de protéger l'habitat et les ressources marines.

Le règlement interdit de perturber, d'endommager, de détruire ou d'enlever des organismes marins vivants ou toute partie de leur habitat se trouvant dans les ZPM. De plus, au sein des ZPM, le règlement interdit les activités comme le dépôt, le rejet ou l'immersion de substances susceptibles de perturber, d'endommager, de détruire l'habitat, ainsi que l'enlèvement d'organismes vivants ou de toute partie de leur habitat.

Le règlement autorisera certaines activités comme celles qui ont une portée scientifique et éducative qui n'auront pas pour objet de compromettre les objectifs de conservation. En outre, certaines activités, comme celles liées au contrôle, devraient servir à appuyer la gestion et la protection des ZPM, tandis que d'autres devraient servir à des fins particulières ayant préséance, comme la sécurité publique. Selon le règlement, les activités sont gérées de la façon suivante : (1) par présentation et approbation de plan d'activités particulières conformément à certaines conditions, et (2) par certaines exceptions particulières aux interdictions générales, selon certaines conditions particulières. Elles sont énoncées ci-dessous.

Les activités ayant trait à la sécurité du public, à l'application de la Loi, à la défense nationale, à la sécurité nationale ou aux interventions d'urgence sont autorisées partout dans les ZPM, afin d'assurer la sécurité des Canadiens.

La pêche autochtone pratiquée en conformité avec le *Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones* sera autorisée partout dans les ZPM.

Tout incident susceptible de perturber, d'endommager ou de détruire l'habitat, ou de conduire à l'enlèvement d'organismes, en contravention aux interdictions générales établies dans le règlement, doit être déclaré à la Garde côtière canadienne dans les deux jours ou il survient.

Les activités de recherche scientifique et d'éducation seront autorisées partout dans les ZPM à certaines conditions. À cette fin, un plan d'activités doit être présenté; les renseignements mentionnés dans les règlements sur le déroulement des activités doivent être fournis, et les activités ne doivent ni endommager ni détruire l'habitat d'organismes marins dans les ZPM. Le ministre n'approuvera les plans d'activités scientifiques dans les ZPM que si elles concernent la gestion des ZPM ou la surveillance de l'efficacité des mesures de conservation qui y sont mises en œuvre. Les activités éducationnelles seront approuvées si elles visent à accroître la sensibilisation aux ZPM ou à fournir des renseignements sur les mesures de conservation qui y sont appliquées. Les incidences environnementales cumulatives de ces activités ainsi que celles des activités passées et actuelles réalisées dans les ZPM seront également prises en compte, et l'approbation du ministre ne sera accordée que si la somme des activités n'est pas susceptible d'endommager ou de détruire l'habitat dans les ZPM. La recherche scientifique peut aider à déterminer les effets de la fermeture de certains secteurs sur les populations environnantes d'espèces comme le homard (c'est-à-dire répercussions positives au sein des ZPM sur la zone élargie de gestion du homard).

*MPA Management Plan*

In addition to the Regulations, the conservation objectives will be met through the implementation of the MPA Management Plan. The Management Plan will elaborate on the Regulations and be used to implement a comprehensive set of conservation and management strategies and measures for the MPAs. Additionally, the Management Plan will address matters such as monitoring, enforcement and compliance, and will provide the detail required to ensure that the rationale for management decisions, prohibitions, controls and approvals are clearly justified and understood.

*Alternatives**Previous Management Measures for Lobster Management Area 5*

Various management measures have been put in place for Lobster Management Area 5 over time including:

- (a) prohibition against landing egg-bearing females;
- (b) minimum size limits;
- (c) trap selectivity;
- (d) licensing of fisherpersons;
- (e) restriction of gear types to traps;
- (f) limitation of the number of traps; and
- (g) fishing seasons determined by district.

These measures on their own have not proved effective for the Eastport Peninsula area as demonstrated by catch declines in the 1990s and concerns raised by the Fisheries Resource Conservation Council (FRCC).

*Status quo – Fisheries Act Closures with a Joint Project Agreement*

The option of utilising *Fisheries Act* closures in conjunction with a JPA to establish the EPLMA does provide fishery conservation benefits. However, there are a number of reasons why this framework is unsuitable and could be improved. Firstly, this management system only addresses fisheries issues and cannot regulate other potential harmful activities such as construction activities within the MPAs or the discharge of harmful substances. Secondly, the *Fisheries Act* closure with the JPA is a temporary management measure that requires updates every number of years. A more permanent management framework would be beneficial for budgeting and project management purposes. Thirdly, this management system limits participation to the EPLPC and DFO. The inclusive nature of the DFO MPA program through establishment of a representative Steering Committee provides an opportunity for broader participation by all interested and affected stakeholders. Therefore, the needs and concerns of a wider demographic are addressed and there is the possibility of broader co-operation and sharing of resources and knowledge. Finally, the current management framework does not include provisions or support for scientific research, monitoring and public education activities. Such activities provide greater understanding of managed ecosystems and provide indications of management effectiveness. Educating the public contributes to broader understanding of the marine environment and management objectives and increases likelihood of compliance with regulations.

*Plan de gestion de la ZPM*

La mise en œuvre du plan de gestion permettra, en plus de l'application du règlement, d'atteindre les objectifs de conservation. Le plan de gestion de la ZPM viendra préciser le règlement et servira à mettre en œuvre un ensemble complet de stratégies et de mesures de conservation et de gestion. De plus, il traitera de questions telles que la surveillance, la conformité et l'exécution, et il contiendra les renseignements détaillés voulus pour justifier et expliquer clairement les décisions de gestion, interdictions, contrôles et approbations.

*Solutions envisagées**Mesures de gestions antérieures pour la Zone de gestion du homard 5*

Diverses mesures de gestion ont été mises en œuvre au fil des ans dans la Zone de gestion du homard 5, notamment :

- a) le débarquement interdit de femelles œuvées;
- b) l'instauration de tailles minimales de capture;
- c) la sélectivité des casiers;
- d) la délivrance de permis individuels pour les pêcheurs;
- e) les engins limités aux casiers;
- f) l'autorisation d'un nombre limité de casiers;
- g) les saisons de pêche spécifiques à chaque district.

À elles seules, ces mesures ne se sont pas révélées efficaces pour le secteur de la péninsule d'Eastport, comme le démontre le déclin des captures dans les années 90 et les préoccupations exprimées par le Conseil pour la CCRH.

*Statu quo – Fermetures en vertu de la Loi sur les pêches jumelées à une entente de projet conjoint*

L'option qui consiste à procéder à des fermetures en vertu de la *Loi sur les pêches* jumelées à la conclusion d'une entente de projet conjoint en vue de l'établissement de la Zone de gestion du homard de la péninsule d'Eastport (ZGHPE) a en effet des retombées sur le plan de la conservation du poisson. Cependant, pour bon nombre de raisons, un tel cadre ne conviendrait pas et devrait être modifié. Premièrement ce mode de gestion ne règle que les problèmes liés aux pêches; il ne peut régir les autres activités dommageables, comme la construction au sein des ZPM ou le rejet de substances nocives. Deuxièmement, les fermetures en vertu de la *Loi sur les pêches* avec entente de projet conjoint sont des mesures de gestion temporaires qui exigent des mises à jours à intervalles réguliers de quelques années. Un cadre de gestion plus permanent serait plus avantageux en ce qui concerne l'établissement de budgets et la gestion de projets. Troisièmement, ce mode de gestion restreint la participation de l'EPLPC et du MPO. Le caractère participatif du programme de ZPM du MPO, qui résulte de l'établissement d'un comité directeur représentatif, offre la possibilité d'élargir la participation à toutes les parties intéressées ou touchées. Ainsi, les besoins et les préoccupations d'un segment plus important de la population sont pris en compte dans ces mesures, qui favorisent en même temps la coopération et la mise en commun des ressources et des connaissances. Finalement, le cadre de gestion actuel ne prévoit ni dispositions ni appui pour les programmes de recherche scientifique, de surveillance et de sensibilisation du public. Ce sont pourtant toutes des activités qui accroissent la compréhension des écosystèmes gérés et qui permettent de vérifier l'efficacité de la gestion. L'éducation permet à la population de mieux comprendre le milieu marin et les objectifs de gestion et, de ce fait, elle favorise la conformité aux règlements.

### *Voluntary Measures*

Although there is a high level of community support for the MPA initiatives in Eastport, voluntary measures were not considered sufficient to afford the area adequate protection. Without a regulatory regime, and accompanying management measures, it would be difficult to ensure consistent compliance. This approach will also provide a basis from which to conduct monitoring of management effectiveness. The streamlined, long term and formal designation of MPAs under the *Oceans Act* was considered preferable to reliance on voluntary measures, which are often dependent on inconsistent and unstable funding sources.

### *Marine Protected Area Designation and Management*

The option is the designation of the Eastport - Round Island MPA and the Eastport - Duck Island MPA by regulation and other non-regulatory management activities which will be identified in an accompanying management plan. Both regulatory (prohibitions) and non-regulatory (stewardship, joint planning) actions are recommended to meet the conservation and management needs of Eastport. Through both approaches, existing and future activities in the area can be managed in a cohesive way while achieving the conservation objectives of the MPAs. An *Oceans Act* regulation will streamline management measures in a focused area, under similar regulations, and in the long-term.

This option reflects the wishes of the local community. *Oceans Act* MPAs support inclusive and cooperative involvement in the designation and management of MPAs between stakeholders and DFO. This approach empowers local interests and ensures local concerns are addressed. Benefits include improved relationships and understanding between government and local communities, increased stewardship, and compliance with regulations. The MPAs have already and will continue to garner a heightened interest in the community and allow for significant public involvement in management. In addition, research, monitoring and educational activities will offer opportunities to increase levels of understanding and awareness of the marine environment and marine conservation issues.

### *Benefits and Costs*

The primary benefit of the Regulations establishing the MPAs is that it builds upon the existing foundation for ensuring the conservation and protection of local lobster and other marine organisms and their habitat. Designated MPAs will provide a long-term study area to conduct scientific research on the benefits of fishery refuges and their contribution to the broader ecosystem with respect to larval dispersion and recruitment. Knowledge of these processes is transferable to many other marine species and may influence the management of other fisheries.

Another benefit of designating the MPAs is the opportunity to initiate a focused and cooperative management approach involving federal and provincial government agencies using their respective authorities. It is also an opportunity to encourage stewardship and co-operation with an alliance of stakeholder groups and to augment tourism development initiatives in the Eastport area.

### *Mesures volontaires*

Malgré un appui considérable de la collectivité en faveur de l'initiative de ZPM à Eastport, les mesures volontaires n'ont pas été jugées suffisantes pour assurer une protection adéquate. En l'absence d'un régime réglementaire et de mesures de gestion connexes, il serait difficile d'assurer une conformité constante. Cette approche servira également de base à la surveillance de l'efficacité des mesures de gestion. Il a été jugé préférable d'opter pour la désignation simplifiée, officielle et à long terme de ZPM aux termes de la *Loi sur les océans* plutôt que de compter sur des mesures volontaires, qui dépendent souvent de sources de financement incertaines.

### *Désignation et gestion de la zone de protection marine*

L'option est de désigner les ZPM d'Eastport-île Round et d'Eastport-île Duck par un règlement, assorti d'un plan de gestion décrivant les activités prévues qui ne sont pas régies par le règlement. Des mesures réglementaires (interdictions) et non réglementaires (intendance et planification conjointe) sont recommandées pour répondre aux besoins de conservation et de gestion d'Eastport. Grâce à ces deux démarches, les activités actuelles et futures dans ce secteur pourront être gérées de façon cohérente tout en favorisant l'atteinte des objectifs de conservation des ZPM. Un règlement d'application de la *Loi sur les océans* permettra, par un règlement similaire et pour une longue période, de simplifier les mesures de gestion dans un secteur ciblé.

Cette option traduit l'aspiration de la collectivité locale. Les ZPM établies aux termes de la *Loi sur les océans* favorisent la participation inclusive et la collaboration des parties intéressées et du MPO à la désignation et à la gestion. Cette façon de faire confère des pouvoirs aux intérêts locaux et assure la prise en compte des préoccupations locales. Parmi les avantages d'une telle démarche, mentionnons l'amélioration de l'intendance ainsi que des rapports et de la compréhension entre les gouvernements et les collectivités locales, sans oublier un plus grand respect des règlements. Les ZPM ont déjà suscité et continueront de susciter un grand intérêt au sein de la population locale qui aura de nombreuses occasions de participer à leur gestion. Les activités de recherche, de surveillance et d'éducation offriront de nouvelles occasions d'accroître la compréhension et la sensibilisation de la population à l'égard du milieu marin et des enjeux liés à sa conservation.

### *Avantages et coûts*

L'avantage du règlement pour la création des ZPM est qu'il part de bases établies pour assurer la conservation et la protection du homard local et d'autres espèces marines ainsi que de leur habitat. Les ZPM constitueront une zone d'étude à long terme où les scientifiques effectueront des travaux de recherche sur les avantages de refuges pour les ressources halieutiques et sur leur contribution à l'écosystème plus large en ce qui concerne la dispersion des larves et le recrutement. Parce que les connaissances sur ces processus sont transférables à de nombreuses autres espèces marines, elles peuvent influencer la gestion d'autres pêches.

Un autre avantage de la désignation des ZPM est la possibilité de mettre en place un régime de gestion coopératif ciblé, nécessitant la participation d'organismes fédéraux et provinciaux dans leurs domaines de compétences respectifs. Elle offre également une occasion d'encourager l'intendance et la coopération avec une alliance de groupes d'intervenants, ainsi que d'accroître le développement du tourisme dans le secteur d'Eastport.

Under the *Oceans Act*, the Minister is directed to establish a national network of MPAs. The designation of the Eastport - Round Island and Eastport - Duck Island MPAs will be a key contribution to the development of this network and for meeting commitments under Canada's Oceans Action Plan, an action plan which builds upon the legislative and policy framework of the *Oceans Act* and Canada's Oceans Strategy. Protected areas are also a key contribution to the Sustainable Development Strategy of Canada.

The establishment of the MPAs will also demonstrate Canada's resolve to fulfill its commitments for ocean management and marine conservation under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), the Convention on Biological Diversity, the World Commission on Protected Areas Program and the 2002 World Summit on Sustainable Development.

Significant impacts on user groups are not anticipated from the establishment of MPAs around Round Island and Duck Island. The two areas are presently closed to fisheries and historical primary users of the areas are local fisherpersons who helped establish the closures. Aquaculture operations would be prohibited within the MPAs but the areas have not been identified for potential aquaculture operations. Outside of the MPAs, there is a large area available for potential aquaculture development.

Internal DFO funding has facilitated the designation process thus far including assessments, consultation, and regulatory development. Upon designation, DFO will fund the management actions described in the MPA Regulations, compliance and enforcement activities, monitoring for management effectiveness, and support for a management body. Supplementary activities such as public awareness and education activities or research may be undertaken by partners such as non-government organizations or academic institutions. Costs associated with enforcement activities will be assumed by DFO through existing funding for fisheries protection officers and should be minimal considering the high level of compliance and small size of coastal MPAs. See section below on Enforcement for further information.

### **Consultation**

Local fishers, represented by the EPLPC, undertook extensive consultations (>25+ meetings) prior to and since establishing the JPA in 1997. The designation of Round Island and Duck Island as MPAs is seen by local residents as a natural progression to further build upon their conservation efforts. The MPA consultative process, ongoing since the AOI announcement in 2000, has developed new trust-based relationships and the regulatory designation of the MPAs will maintain stakeholder confidence.

To facilitate the consultative process, the Eastport MPA Steering Committee was established in 2002. The Committee consists of representatives from the fishing industry, municipal governments, tourism industry, DFO, the Provincial Department of

En vertu de la *Loi sur les océans*, le ministre doit établir un réseau national de ZPM. La désignation des ZPM d'Eastport-île Round et d'Eastport-île Duck contribuera grandement à l'établissement du réseau et au respect des engagements prévus dans le Plan d'action pour les océans du Canada, plan qui s'appuie sur le cadre législatif et stratégique de la *Loi sur les océans* et de la SOC. Les zones de protection contribuent aussi de façon significative à la Stratégie de développement durable du Canada.

L'établissement de cette ZPM démontrera également la détermination du Canada à remplir ses engagements internationaux en matière de gestion des océans et de conservation du milieu marin. Il s'agit notamment d'engagements pris aux termes de la Convention de Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (UNCLOS), de la Convention sur les diversités biologiques, de la Commission mondiale sur le programme des zones protégées et du Sommet mondial 2002 sur le développement durable.

L'établissement des ZPM d'Eastport-île Round et d'Eastport-île Duck ne devrait pas avoir d'incidences considérables sur les groupes d'utilisateurs des ressources. La pêche est actuellement fermée dans ces deux secteurs, et les principaux utilisateurs sont des pêcheurs locaux qui ont eux-mêmes contribué à ces fermetures. L'aquaculture serait interdite dans les ZPM, mais le secteur n'a jamais été considéré comme candidat possible à l'implantation d'élevages. Il y a, à l'extérieur des zones, un vaste espace qui pourrait potentiellement servir au développement de l'aquaculture.

Jusqu'ici, le financement interne du MPO a facilité le processus de désignation, qui comprend l'évaluation, les consultations et l'élaboration d'un règlement. Après la désignation, le MPO financera les mesures de gestion décrites dans le règlement des ZPM, ainsi que les activités de vérification de la conformité, d'application des règlements et de contrôle de l'efficacité de la gestion et les mesures d'appui à un organisme de gestion. Les activités supplémentaires de recherche ou d'éducation et de sensibilisation du public pourront être réalisées par des partenaires comme des organismes non gouvernementaux ou des universités. Les coûts associés à l'application du règlement seront assumés par le MPO à l'aide de fonds affectés aux agents de protection des pêches. Ces coûts seront minimes, compte tenu du haut niveau de conformité dans les ZPM côtières et de leur petite taille. Pour plus de renseignements, se reporter à la section sur l'exécution du règlement.

### **Consultations**

Les pêcheurs locaux, représentés par l'EPLPC, ont entrepris un vaste processus de consultations (plus de 25 réunions), lesquelles ont commencé avant la conclusion de l'entente de projet conjoint, en 1997, et se poursuivent toujours. La désignation des secteurs de l'île Round et de l'île Duck comme ZPM est perçue par les résidents locaux comme l'aboutissement naturel de leurs efforts de conservation. Le processus consultatif qui est en cours depuis l'annonce, en 2000 du choix des secteurs de l'île Round et de l'île Duck comme zone d'intérêt en vue de la désignation de ZPM a contribué à l'établissement de relations de confiance avec les parties intéressées, qui seraient maintenues par la désignation réglementaire des ZPM.

Afin de faciliter le processus consultatif, le Comité directeur des ZPM d'Eastport a été établi en 2002. Le Comité est formé de représentants de l'industrie de la pêche, des administrations municipales, de l'industrie du tourisme, du MPO, du ministère



Fisheries and Aquaculture, the Regional Economic Development Corporation, and Parks Canada.

The Committee has provided an excellent forum for issue identification, discussion and resolution. They have functioned well and guided the development of the proposed cooperative management regime. The resulting commitment to stewardship and cooperation in the protection of these areas as MPAs has laid the groundwork for the proposed Regulation. The recommendations reflect the outcome of a consensus-based process by the Committee and directions expressed by the public, stakeholders and other partners since 1995. The Eastport MPA Steering Committee has held seven meetings since March 2002 and participated in one public information session.

Consultations have been held with several federal departments including Environment Canada, Parks Canada, Transport Canada, and Natural Resources Canada. Within Fisheries and Oceans Canada a number of sectors were also consulted including Fisheries Management, Canadian Coast Guard, Science, and Policy and Economics.

Consultations have also been held with several provincial departments and agencies of the Government of Newfoundland and Labrador. These include Fisheries and Aquaculture, Intergovernmental Affairs, Natural Resources, Environment and Conservation, Transportation and Works, Tourism and Culture, and Innovation, Trade and Rural Development.

Environmental non-governmental organizations (ENGOs) have also been consulted with regard to the proposed regulatory intent of the MPAs, including the World Wildlife Fund, Canadian Parks and Wilderness Society, and the Newfoundland and Labrador Legacy Nature Trust.

The most prevalent concern raised at consultations with ENGOs was with regard to the adequacy of the size of the MPAs. In response, it was noted that the boundaries surrounding the Round Island and Duck Island MPAs encompass the productive lobster habitat in those vicinities. These MPAs will complement ongoing conservation measures within the 400 km<sup>2</sup> EPLMA thereby addressing lobster conservation around the Eastport Peninsula.

Marine conservation efforts in the Eastport area have been the focus of positive media coverage on television (Country Canada, Land and Sea), in print media (The Express; The Beacon), and reports and interviews on CBC radio, resulting in continued public discussion and interest.

In discussing and developing recommendations for designation and management of the Eastport - Round Island and Eastport - Duck Island MPAs, all members of the Steering Committee and their constituents clearly understood that, upon designation the area would be managed and regulated by prohibitions and other management actions.

#### *Results of Pre-Publication*

The Eastport MPAs Regulations were pre-published in the *Canada Gazette*, Part I, on June 18, 2005.

provincial des pêches et de l'aquaculture, de la Société de développement économique régional et de Parcs Canada.

Le Comité directeur constitue un excellent forum pour identifier les problèmes, en débattre et trouver des solutions. Il fonctionne bien et permet d'orienter les travaux en vue de l'établissement d'un régime coopératif de gestion. L'engagement qui en a résulté, en ce qui concerne l'intendance et la coopération pour assurer la protection de ces zones de protection marines, a préparé la voie au règlement proposé. Les recommandations sont le résultat d'un processus fondé sur le consensus par le Comité directeur et des souhaits exprimés depuis 1995 par la population, les parties intéressées et les autres partenaires. Le Comité directeur des ZPM d'Eastport a tenu sept réunions depuis mars 2002 ainsi qu'une séance d'information publique.

Des consultations ont eu lieu avec plusieurs ministères fédéraux, dont Environnement Canada, Parcs Canada, Transports Canada et Ressources naturelles Canada. Divers secteurs du ministère des Pêches et des Océans ont également été consultés, dont la Gestion des pêches, la Garde côtière canadienne, la Direction des sciences et la Direction des Politiques et des services économiques.

D'autres consultations ont aussi été menées auprès de ministères provinciaux et d'organismes gouvernementaux de Terre-Neuve-et-Labrador, dont les ministères suivants : pêches et aquaculture, affaires intergouvernementales, ressources naturelles, environnement et conservation, transports et travaux publics, tourisme et culture, ainsi que le ministère de l'innovation, du commerce et du développement rural.

Des organisations non gouvernementales de l'environnement (ONGE) ont également été consultées concernant l'objectif du règlement sur les ZPM, y compris le Fonds mondial pour la nature, la Société pour la protection des parcs et des sites naturels du Canada et le Newfoundland and Labrador Legacy Nature Trust.

Lors des consultations avec les ONGE, la préoccupation principale était de savoir si la taille des ZPM était adéquate. En réponse à cette question, on a signalé que les limites des zones de protection marines de l'île Round et de l'île Duck s'étendent à l'habitat productif de homard situé à proximité. Ces ZPM, qui viennent s'ajouter aux mesures de conservation déjà en cours dans la ZGHPE d'une superficie de 400 km<sup>2</sup>, contribueront à assurer la conservation du homard dans ce secteur.

Les efforts pour assurer la conservation du milieu marin dans le secteur d'Eastport ont suscité des réactions positives des médias, notamment dans le cadre d'émissions de télévision (Country Canada, Land and Sea), dans la presse (The Express, The Beacon) et lors de la diffusion de rapports et d'entrevues sur les ondes de CBC Radio, ce qui contribue à alimenter le débat public et à maintenir l'intérêt au sein de la population.

Lors des discussions en vue de la formulation de recommandations pour la désignation et la gestion des ZPM d'Eastport-île Round et d'Eastport-île Duck, tous les membres du Comité directeur et les personnes qu'ils représentent ont clairement compris qu'une fois désignées, les zones feront l'objet d'interdictions et d'autres mesures de gestion.

#### *Résultats de la publication au préalable*

Le règlement sur la zone de protection marine d'Eastport a fait l'objet d'une publication au préalable dans la *Gazette du Canada* Partie I le 18 juin 2005.

The Department of National Defence (DND) requested that the term "national defence" to be added to the exception for activities carried out for the purpose of public safety, national security or law enforcement or in response to an emergency (paragraph 5(b)). DND felt that there are specific activities they would like to see allowed if necessary which do not technically constitute activities for the purpose of public safety, national security, law enforcement, or emergency response. The only concern raised to this request by DFO was that "national defence" could be interpreted to encompass activities such as military training exercises. It is preferred that these types of activities, that do not necessarily need to be conducted within an MPA, be conducted elsewhere. Through bilateral discussions and with the assistance of legal counsel, it was determined that the term "national defence" would be added. There is a low risk that military activities will be occurring in these small, coastal areas such as Eastport, many of which are inland waters. Moreover, an administrative agreement/protocol will be developed with DND which outlines their intent to respect the conservation objectives of the MPA and the prohibitions where possible.

No other comments were received on the Regulations. Some minor revisions were made to the Regulations as a result of comments received by editors at the *Canada Gazette*. These were limited to grammatical revisions or to ensure consistency between French and English text. These changes did not substantively alter the meaning of the Regulations.

#### *Strategic Environmental Assessment*

Impacts of these prohibitions and management actions are understood, accepted and supported within the community and among the user groups. A Strategic Environmental Assessment (SEA) has been completed for the Eastport - Round Island and Eastport - Duck Island MPA initiatives in compliance with the 2004 Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals. Generally, it is anticipated that any environmental effects resulting from the MPAs will be positive.

#### *Compliance and Enforcement*

Violations of the MPA Regulations carry penalties under the *Oceans Act* ranging from \$100,000 to \$500,000.

There will be some increased pressure on DFO conservation and enforcement personnel and resources to enforce the MPA regulations. There is an expectation by local residents that heightened enforcement within the MPAs will be effective in enforcing the Regulations.

Local fishers have already developed community based non-regulatory measures to promote compliance including self-policing. The high level of support of the creation of the MPAs suggests that there will be a high level of compliance from local residents.

A compliance and enforcement component of the management plan will address operational responsibilities by Fisheries and Oceans Canada to meet regulatory requirements. Fisheries officers in the area will serve as the primary enforcement body and will be complemented by seasonal local guardians/marine monitors.

Le ministère de la Défense nationale (MDN) a demandé que le terme « défense nationale » soit ajouté à l'exception visant les activités exécutées aux fins de la sécurité publique, de la sécurité nationale, de l'application de la Loi et des interventions d'urgence (alinéa 5b)) du projet de règlement sur la zone de protection marine d'Eastport. Le MDN souhaiterait que soient autorisées certaines activités qui, techniquement, ne constituent pas des activités aux fins précitées. La seule crainte soulevée par le MPO concernant cette demande est que certains puissent penser que le terme « défense nationale » s'applique entre autres aux exercices d'entraînement militaire. Il serait préférable que de telles activités, qui ne doivent pas obligatoirement avoir lieu dans une ZPM, se déroulent ailleurs. À la suite de discussions bilatérales et avec l'aide d'un conseiller juridique, il a été convenu d'ajouter le terme « défense nationale ». Il est peu probable que des activités militaires se tiennent dans de petites zones côtières comme Eastport, dont bon nombre se trouvent en eaux intérieures. Qui plus est, une entente administrative/un protocole qui sera élaboré(e) avec le MDN fera état de l'intention de ce dernier de respecter les objectifs de conservation de la ZPM ainsi que les interdictions, dans la mesure du possible.

Aucun autre commentaire n'a été reçu au sujet de ce règlement. Quelques révisions mineures ont été faites pour donner suite aux commentaires reçus par les éditeurs de la *Gazette du Canada*. Il s'agit de révisions grammaticales ou de modifications pour assurer la correspondance entre les versions française et anglaise du texte. Ces modifications n'ont apporté aucun changement significatif au sens du règlement.

#### *Évaluation environnementale stratégique*

Les incidences des interdictions et des mesures de gestion sont comprises, acceptées et appuyées par la collectivité et les groupes d'utilisateurs. Conformément à *La directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* de 2004, les initiatives des ZPM d'Eastport-île Round et d'Eastport-île Duck ont fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique (EES). En général, on n'attend que des répercussions positives de la création des ZPM.

#### *Respect et exécution*

Les infractions aux règlements des ZPM donneront lieu à des amendes allant de 100 000 \$ à 500 000 \$ en vertu de la *Loi sur les océans*.

Le personnel de la conservation et de l'application des règlements du MPO devra, en plus de ses charges habituelles, veiller au respect du règlement régissant les ZPM. Les résidents locaux s'attendent en effet à un resserrement efficace des mesures d'application dans la ZPM.

Les pêcheurs locaux ont déjà prévu certaines mesures communautaires, comme l'autosurveillance, dans le but de promouvoir la conformité. L'appui massif accordé à la création des ZPM par des résidents locaux permet d'espérer un haut niveau de conformité de leur part.

Un volet du plan de gestion sur la conformité et l'application traitera des responsabilités opérationnelles de Pêches et Océans Canada pour ce qui est des exigences réglementaires. Les agents des pêches du secteur constitueront l'organisme d'exécution principal. Ils seront secondés dans cette tâche par des gardes-pêche locaux et des agents de surveillance marine saisonniers.



Monitoring and assessment of the effectiveness of the management plan and guidelines will take place over a three-year period. Additional measures and enforcement needs may be considered if necessary.

**Contacts**

Tracy Kerluke  
A/Senior Analyst Marine Protected Areas  
Fisheries and Oceans Canada  
200 Kent Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 0E6  
Telephone: (613) 991-6692  
FAX: (613) 993-6414  
E-mail: kerluket@dfo-mpo.gc.ca

Dave Luck  
Policy Analyst  
Legislative and Regulatory Affairs  
Fisheries and Oceans Canada  
200 Kent Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 0E6  
Telephone: (613) 990-0199  
FAX: (613) 990-2811  
E-mail: luckd@dfo-mpo.gc.ca

La surveillance et l'évaluation de l'efficacité du plan de gestion et des lignes directrices s'effectueront sur une période de trois ans. Des mesures de gestion et d'application supplémentaires pourraient être envisagées au besoin.

**Personnes-ressources**

Tracy Kerluke  
Analyste principale int., Zones de protection marines  
Pêches et Océans Canada  
200, rue Kent  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0E6  
Téléphone : (613) 991-6692  
TÉLÉCOPIEUR : (613) 993-6414  
Courriel : kerluket@dfo-mpo.gc.ca

Dave Luck  
Analyste des politiques  
Affaires législatives et réglementaires  
Pêches et Océans Canada  
200, rue Kent  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0E6  
Téléphone : (613) 990-0199  
TÉLÉCOPIEUR : (613) 990-2811  
Courriel : luckd@dfo-mpo.gc.ca