

International Joint Commission
Canada and United States



Commission mixte internationale
Canada et États-Unis

November 18, 2025

****Le français suit l'anglais****

Ms. Teresa Seidel
Great Lakes Executive Committee US Co-chair
Director, Great Lakes National Program Office
U.S. Environmental Protection Agency Region 5
77 West Jackson Boulevard (G-17J)
Chicago, IL 60604-3507

Ms. Véronique Hiriart-Baer
Great Lakes Executive Committee Canadian Co-chair
Director General, Freshwater Management
Canada Water Agency
510-234 Donald Street
Winnipeg, Manitoba R3C 1M8

Dear Mmes. Seidel and Hiriart-Baer:

On behalf of the International Joint Commission, thank you for presenting the draft 2026-2028 Binational Priorities for Science and Action (BPSAs) at the Great Lakes Executive Committee (GLEC) June 2025 meeting. We appreciate the opportunity to provide input.

In line with the Great Lakes Water Quality Agreement Article 5.5 to “review the operation and effectiveness of [the] Agreement,” we also thank the Parties for presenting the findings of the Agreement review initiated following the Commission’s 2023 Third Triennial Assessment of Progress Report. The Commission acknowledges the scope and nature of the Agreement review was to “examine improvements in the operation and effectiveness of the Annexes and key Article commitments by examining these through the lens of [BPSAs].”

Under Article 5.2(c), priorities for science and action to address current and future threats to Great Lakes water quality “shall be established based on an evaluation of the state of the Great Lakes and input received during the Great Lakes Public Forum and recommendations of the Commission.” In addition to consulting with the Great Lakes Science Advisory Board to develop advice on science priorities in accordance with Annex 10 Sections C.1 and C.2, the Commission also consulted with the Great Lakes Water Quality Board, and Health Professionals Advisory Board to offer the following advice directed at both science and action priorities in the draft 2026-2028 BPSAs.

Overall, in the spirit of the Agreement’s principles and approaches in Article 2.4, including (a) accountability, and (l) science-based management, **the Commission recommends that the final BPSAs include more specific rationale for selection and milestones for measuring progress.**

www.ijc.org

234 Laurier Avenue W., 22nd Floor
Ottawa, ON K1P 6K6
Phone: (613) 995-2984

100 Ouellette Avenue, 8th Floor
Windsor, ON N9A 6T3
Phone: (519) 257-6700
commission@ijc.org

1717 H St. NW, Suite 835
Washington, DC 20006
Phone: (202) 736-9000

1. Rationale and Alignment with GLWQA Objectives

The Commission recommends that the final BPSAs more clearly reflect the Agreement’s guiding principles for science-based management by articulating priorities that are predicated on a compelling scientific rationale to distinguish actions which take precedence within the ongoing activities of each Annex. Greater specificity in the scientific evidence supporting the BPSAs will benefit progress evaluation. Insight into the rationale behind each priority can strengthen the document.

1.1 Evidence-Based Priorities

Article 2.4(l) defines the science-based management approach as “implementing management decisions, policies and programs that are based on best available science, research and knowledge, as well as traditional ecological knowledge, when available.”

The draft 2026-2028 BPSAs are “high-level,” and **the Commission recommends that the final BPSAs be clearly distinguishable from the ongoing activities of each Annex sub-committee.** With additional specificity, final BPSAs can more clearly communicate how the review of available science supports the selection of the most essential science and action priorities to be implemented over the next three years.

The Commission commends the Parties, GLEC members, and participants in Annexes and their Extended Subcommittees for their contributions to various efforts and outputs that offer evidence for crucial science and action priorities. In its observer capacity, the Commission is aware of such examples including, but not limited to: the Annex 8 (Groundwater) science status report updated in December 2024, the Annex 4 (Nutrients) Binational Lake Erie Nutrient Adaptive Management Framework finalized in 2024, the 5-Year Binational Adaptive Management Evaluation for Lake Erie published in 2024, and others.

Further, certain Annexes lack priorities. For example, given the well-documented impacts of climate change in the Great Lakes, along with the many impacts that remain poorly understood, the Commission strongly encourages establishing a priority for action under Annex 9 (Climate Change Impacts). In addition, Annex 5 (Discharges from Vessels), Annex 7 (Habitats and Species), and Annex 8 (Groundwater) do not currently include priorities for science. Science is essential to support evidence-based action, and the Commission urges the Parties to identify science priorities for these Annexes.

In addition, the final BPSAs can be improved with specifics that reflect how traditional ecological knowledge informed priority selection. The Commission recommends that the final 2026-2028 BPSAs meet the Agreement’s definition of science-based management by actively seeking out, documenting, and applying available traditional ecological knowledge in the development, implementation, and assessment of BPSAs, including through direct engagement with Indigenous governments and knowledge holders.

Finally, specifics can be included to demonstrate how BPSAs are aligned with the corresponding Agreement objective(s), which will enhance transparency.

1.2 Integration of Input

Article 2.4(a) defines the accountability approach as “establishing clear objectives, regular reporting made available to the Public on progress, and transparently evaluating the effectiveness of work undertaken to achieve the objectives.”

Under Article 5 of the Agreement, priorities are to be based on both the advice of the Commission and input received via the Great Lakes Public Forum. **The Commission encourages a transparent and iterative engagement process to enhance accountability in consideration of public input in finalizing BPSAs.**

Governments have success in providing transparency in similar processes, such as the US Great Lakes Restoration Initiative Action Plan IV development process. Public comments are posted online, showing how public feedback was considered. The Commission’s advice on draft BPSAs is accessible to the public on its website, and our Triennial Assessment of Progress reports summarize public input on the Progress Report of the Parties. The Commission encourages the Parties to enhance transparency around feedback received on the draft BPSAs.

2. Defined Milestones and Metrics

Consistently, in its advice on the draft BPSAs for 2017-2019, 2020-2022, and 2023-2025, the Commission’s Great Lakes Science Advisory Board (SAB) flagged the need for more specificity. The SAB’s feedback also identified unevenness across Annexes in the level of detail provided for science priorities.

The Commission encourages revised BPSAs that include specific milestones and metrics against which each priority can be assessed for progress by the end of the 2026-2028 cycle.

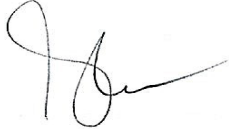
Including specific milestones can enable the Parties to highlight successes by reporting measurable progress towards longer-term priorities. Annex 1 does this well by identifying smaller milestones contributing to Area of Concern delistings (such as setting beneficial use impairment (BUI) criteria, implementing management actions, and BUI removals). Milestones and metrics enable Annexes to prioritize their time and efforts and demonstrate success to leadership, the public and observers by measuring incremental progress toward overarching goals. When the Parties report on their progress to achieve each of the priorities in their future Progress Report of the Parties, milestones and metrics can help determine whether a priority has been achieved and whether it should be continued into the following three-year priority cycle.

Future Focus of the Commission

Considering the importance the Parties have placed on BPSAs in the recent review of the effectiveness and operation of the Agreement, the Commission intends to focus on the BPSAs as part of its 2026 Triennial Assessment of Progress (TAP) report.

We thank you again for your consideration and for your continued leadership in advancing progress on the Agreement. This letter will also be posted on the Commission's website. We remain committed to working collaboratively with GLEC and other partners to ensure the BPSAs are as effective as possible.

Sincerely,



Gerald H. Acker
Chair, U.S. Section



Pierre Baril
Chair, Canadian Section

cc. Mr. Niall Cronin, Global Affairs Canada
Mr. Kevin Skillin, US Department of State

Attachment: 2026-2028 Draft Priorities for Science and Action

18 novembre 2025

Ms. Teresa Seidel
Great Lakes Executive Committee US Co-chair
Director, Great Lakes National Program Office
U.S. Environmental Protection Agency Region 5
77 West Jackson Boulevard (G-17J)
Chicago, IL 60604-3507

Ms. Véronique Hiriart-Baer
Coprésidente canadienne du Comité exécutif des Grands Lacs
Directrice générale, Gestion de l'eau douce
Agence canadienne de l'eau
510-234 rue Donald
Winnipeg (Manitoba) R3C 1M8

Mesdames,

Au nom de la Commission mixte internationale, nous vous remercions d'avoir présenté l'ébauche **des Priorités binationales 2026-2028 en matière de science et d'action** (PBSA) lors de la réunion du **Comité exécutif des Grands Lacs** (CEGL) de juin 2025. Nous vous remercions de nous avoir invités à exprimer notre point de vue.

Conformément à l'article 5.5 de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (AQEGL), qui concerne l'examen du fonctionnement et de l'efficacité de l'Accord, nous remercions également les parties d'avoir présenté les conclusions de l'examen de l'Accord (en anglais seulement) entrepris à la suite du troisième rapport triennal d'évaluation des progrès de 2023 de la Commission. La Commission reconnaît que la portée et la nature de l'examen de l'Accord (en anglais seulement) consistaient à examiner les améliorations apportées au fonctionnement et à l'efficacité des annexes et des engagements clés liés aux articles en les examinant sous l'angle des PBSA.

L'alinéa 5.2c) du Traité précise que les priorités scientifiques et les mesures à prendre pour faire face aux menaces actuelles et futures pesant sur la qualité de l'eau des Grands Lacs doivent être établies à la suite d'une évaluation de l'état des Grands Lacs et sur la foi des commentaires recueillis lors du forum public sur les Grands Lacs ainsi que des recommandations de la Commission. La Commission a consulté le Conseil consultatif scientifique des Grands Lacs afin de préparer sa position sur les priorités scientifiques conformément aux sections C.1 et C.2 de l'annexe 10, et elle a aussi consulté le Conseil de la qualité de l'eau des Grands Lacs et le Conseil consultatif des professionnels de la santé pour formuler les conseils suivants touchant aux priorités en matière de science et d'action dans l'ébauche des PBSA pour 2026-2028.

En conformité avec l'esprit des principes et des approches énoncés à la clause 2.4 de l'Accord, notamment pour ce qui est (a) de la responsabilisation et (l) de la gestion scientifique, **la Commission recommande que les PBSA définitives soient assorties d'une justification plus précise de la sélection de mesures et des jalons appliqués pour mesurer le progrès.**

1. Justification et harmonisation avec les objectifs de l'AQEGL

La Commission recommande que les PBSA définitives reflètent plus clairement les principes directeurs de l'Accord en matière de gestion scientifique en énonçant des priorités fondées sur des arguments scientifiques convaincants de manière à distinguer les actions prioritaires dans le cadre des activités en cours relevant de chaque annexe. Une plus grande spécificité des preuves scientifiques à l'appui des PBSA sera bénéfique pour l'évaluation de la progression. Un aperçu de la justification de chaque priorité permettrait de renforcer le document.

1.1 Priorités fondées sur des données probantes

L'article 2.4(1) définit l'approche de gestion fondée sur la science comme étant la mise en œuvre de décisions, de politiques et de programmes de gestion à partir des meilleures données scientifiques, recherches et connaissances disponibles ainsi que des savoirs écologiques traditionnels, le cas échéant.

Les ébauches des PBSA 2026-2028 sont de « haut niveau », et **la Commission recommande que les PBSA définitives se distinguent clairement des activités en cours de chaque sous-comité prévu à l'annexe.** Si elles sont plus précises, les PBSA définitives permettront de communiquer plus clairement en quoi l'examen des données scientifiques disponibles va dans le sens des priorités en matière de science et d'action qu'il faudra absolument mettre en œuvre dans les trois prochaines années.

La Commission félicite les parties, les membres du CEGl et les participants inscrits aux annexes ainsi que leurs sous-comités élargis pour leur contribution à divers projets et pour les résultats qui sont venus soutenir les priorités cruciales en matière de science et d'action. À titre d'observateur, la Commission est au courant de tels exemples, comme le rapport d'étape scientifique sur les eaux souterraines (annexe 8) mis à jour en décembre 2024 (en anglais seulement), l'annexe 4 (nutriments) du cadre binational de gestion adaptative des nutriments du lac Érié (en anglais seulement), parachevée en 2024, l'évaluation binationale quinquennale de la gestion adaptative du lac Érié, publiée en 2024, et d'autres.

En outre, certaines annexes ne sont assorties d'aucune priorité. Par exemple, au vu des impacts des changements climatiques bien documentés dans la région des Grands Lacs, ainsi que des nombreux effets qui demeurent mal compris, la Commission encourage fortement l'établissement d'une priorité d'action en vertu de l'annexe 9 (Impacts des changements climatiques). De plus, l'annexe 5 (Rejets provenant de navires), l'annexe 7 (Habitats et espèces) et l'annexe 8 (Eaux souterraines) ne comprennent actuellement pas les priorités scientifiques. La science est essentielle pour soutenir une action fondée sur des données probantes, et la Commission exhorte les parties à énoncer des priorités scientifiques dans ces annexes.

De plus, les PBSA définitives pourraient gagner à préciser en quoi le savoir écologique traditionnel a éclairé la sélection des priorités. La Commission recommande que les PBSA définitifs 2026-2028

répondent à la définition de gestion scientifique de l'Accord, grâce à une recherche, à une documentation et à l'application effective des savoirs écologiques traditionnels disponibles dans le cadre de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des PBSA, notamment sous la forme d'un engagement direct auprès des gouvernements autochtones et des détenteurs du savoir traditionnel.

Enfin, il est possible d'inclure des détails en vue de démontrer dans quelle mesure les PBSA sont harmonisées avec les objectifs correspondants de l'Accord, ce qui améliorera la transparence.

1.2 Intégration des données d'entrée

L'alinéa 2.4a) définit l'approche de responsabilisation comme étant l'établissement d'objectifs clairs, la présentation régulière au public de rapports sur les progrès réalisés et l'évaluation transparente de l'efficacité des travaux entrepris pour atteindre les objectifs.

En vertu de l'article 5 de l'Accord, les priorités doivent être fondées à la fois sur les conseils de la Commission et sur les commentaires reçus du Forum public sur les Grands Lacs. **La Commission encourage l'adoption d'un processus de sensibilisation transparent et itératif visant à améliorer la responsabilisation, et cela à partir des commentaires recueillis auprès du public en phase de finalisation des PBSA.**

Les gouvernements sont parvenus à assurer la transparence dans des processus semblables, comme à propos de l'élaboration du US Great Lakes Restoration Initiative Action Plan IV (quatrième Plan d'action de l'initiative de restauration des Grands Lacs des États-Unis). Les commentaires du public sont affichés en ligne, ce qui montre comment ses réactions ont été prises en compte. Les conseils de la Commission sur l'ébauche des PBSA sont accessibles au public sur son site Web, et ses rapports triennaux d'évaluation des progrès résument les commentaires du public sur le rapport d'étape des parties. La Commission encourage les parties à faire preuve d'encore plus de transparence relativement aux commentaires reçus sur l'ébauche des PBSA.

2. Jalons et paramètres définis

Dans ses conseils sur l'ébauche des PBSA pour 2017-2019, 2020-2022 et 2023-2025, le Conseil consultatif scientifique des Grands Lacs (CCSGL) de la Commission a régulièrement souligné la nécessité d'être plus précis. La rétroaction du CCSGL a également permis de constater un décalage entre les différentes annexes en ce qui concerne le niveau de détail fourni relativement aux priorités scientifiques.

La Commission prêche pour que les PBSA révisées comportent des jalons et des paramètres précis en regard desquels chaque priorité pourra être évaluée en vue de réaliser des progrès d'ici la fin du cycle 2026-2028. L'inclusion de jalons précis permettrait aux parties de souligner les réussites

en faisant état des progrès mesurables réalisés par rapport aux priorités à long terme. L'annexe 1 le fait bien en identifiant des jalons moins ambitieux qui contribuent à réduire la liste des secteurs préoccupants (comme l'établissement de critères de détérioration de l'usage bénéfique, la mise en œuvre de mesures de gestion et l'élimination des utilisations bénéfiques). Les jalons et les paramètres permettent, dans les annexes, de classer par ordre de priorité les mesures à prendre en fonction du temps et des efforts nécessaires et de démontrer aux dirigeants, au public et aux observateurs que des progrès sont réalisés sur la voie des objectifs globaux. Quand les parties rendront compte de leurs progrès en regard de chaque priorité dans leur futur rapport d'étape, les jalons et les paramètres aideront à déterminer si une priorité a été atteinte ou s'il y a lieu de la reporter sur le cycle triennal suivant.

Priorités futures de la Commission

Compte tenu de l'importance que les parties ont accordée aux PBSA dans le récent examen de l'efficacité et du fonctionnement de l'Accord, la Commission a l'intention de se concentrer sur les PBSA dans son rapport d'évaluation triennale des progrès (ETP) de 2026.

Nous vous remercions encore une fois de votre attention et de votre leadership continu pour faire progresser l'Accord. Cette lettre sera également affichée sur le site Web de la Commission. Nous sommes résolus à travailler en collaboration avec le CEGl et d'autres partenaires pour veiller à ce que les PBSA soient aussi efficaces que possible.

Recevez, mesdames, nos sincères salutations,



Gerald H. Acker
Coprésident américain de la
Commission mixte internationale



Pierre Baril
Coprésident canadien de la
Commission mixte internationale

cc. Mr. Niall Cronin, Affaires mondiales Canada
Mr. Kevin Skillin, US Department of State

P.j. : 2026-2028 Draft Priorities for Science and Action (en anglais seulement)

Preliminary 2026-2028 Binational Priorities for Science and Action (BPSAs)
DISCUSSION DOCUMENT

Pursuant to Article 5, Section 2(c) of Canada-U.S. Great Lakes Water Quality Agreement (GLWQA), “...the Parties [Canada and the U.S.] shall establish, in consultation with the Great Lakes Executive Committee, binational priorities for science and action to address current and future threats to the quality of the Water of the Great Lakes, not later than six months after each Great Lakes Public Forum. The priorities shall be established based on an evaluation of the state of the Great Lakes and input received during the Great Lakes Public Forum and recommendations of the [International Joint] Commission.”

The Binational Priorities for Science and Action (BPSAs) highlight the key science and actions to be undertaken by Canadian and U.S. government agencies over the next three-year GLWQA management cycle. The BPSAs are not meant to be detailed workplans and are not inclusive of all the work being done by governments over the three years. At the end of the three-year cycle, Canada and the U.S. report against these BPSAs, as well as other binational and domestic activities, in the Progress Report of the Parties.

The governments of Canada and the U.S. are providing the following preliminary draft 2026-2028 BPSAs for the purposes of GLEC discussion.

Preliminary draft 2026-2028 Binational Priorities for Science and Action

ANNEX	PRIORITIES FOR ACTION	PRIORITIES FOR SCIENCE
Annex 1 – Areas of Concern	Implement remedial actions that address beneficial use impairments and advance the AOC delisting processes.	Conduct sampling and monitoring (including sediment) to confirm beneficial use impairment (BUI) criteria have been met.
Annex 2 – Lakewide Management	Implement actions identified in Lakewide Management and Action Plans (LAMPs). Implement a streamlined and efficient approach for the publication of LAMP documents.	Identify and recommend to the Science Annex the needed science and monitoring for the intensive field year of a Great Lake for the Cooperative Science and Monitoring Initiative (CSMI).

ANNEX	PRIORITIES FOR ACTION	PRIORITIES FOR SCIENCE
Annex 3 – Chemicals of Mutual Concern	<p>Review the current criteria-based screening process and previously published Chemicals of Mutual Concern (CMC) Binational Strategies to inform the implementation of a more efficient approach to determining CMCs and preparing binational strategies.</p> <p>Provide fish consumption advisories for the protection of human health.</p>	<p>Conduct monitoring and surveillance in Great Lakes to track trends of contaminants in environmental media.</p>
Annex 4 – Nutrients	<p>Implement the Lake Erie binational phosphorus reduction strategy and domestic action plans to make progress towards achieving phosphorus load reduction targets in priority watersheds.</p>	<p>Track, evaluate and binationally report on changes in phosphorus loads to Lake Erie and Lake Ecosystem Objectives, particularly the extent of harmful algal blooms.</p> <p>Improve understanding of phosphorus inputs, fate, and impacts in Lake Ontario.</p>

ANNEX	PRIORITIES FOR ACTION	PRIORITIES FOR SCIENCE
Annex 5 – Discharges from Vessels	<p>Conduct compliance examinations of foreign-flagged vessels to ensure that vessels entering the Great Lakes adhere to international environmental standards and regulations.</p> <p>Conduct regular domestic inspections of vessels operating in the Great Lakes and St. Lawrence Seaway to ensure compliance with environmental laws and regulations.</p> <p>Ensure planning and preparedness for responses under Canada-United States Joint Marine Pollution Contingency Plan to pollution incidents in the Waters of the Great Lakes.</p>	
Annex 6 – Aquatic Invasive Species	<p>Take actions to prevent introductions of new invasive species into the Great Lakes, including silver carp, bighead carp, and black carp, and conduct response actions to prevent the establishment of grass carp and other high-risk species in the Great Lakes.</p> <p>Implement control projects for invasive species already in the Great Lakes basin.</p>	<p>Research and develop technologies and methods for control and eradication of AIS.</p> <p>Improve understanding of the risks associated with various pathways of introduction.</p>
Annex 7 – Habitat and Species	<p>Implement actions to protect and restore the resilience of native species and their habitats to support Great Lakes water quality.</p>	
Annex 8 – Groundwater	<p>Coordinate activities to enhance groundwater science and management actions.</p>	

ANNEX	PRIORITIES FOR ACTION	PRIORITIES FOR SCIENCE
Annex 9 – Climate Change Impacts		Provide Great Lakes weather and water level information to support Great Lakes resources managers’ decision-making.
Annex 10 – Science	Issue the State of the Great Lakes 2028 Report.	Implement the binational Cooperative Science and Monitoring Initiative to coordinate planning, delivery and reporting of science to gather data and information that help assess the health of the lake ecosystem and guide management actions.

DRAFT