



LETTRE DE DÉCISION

Dossier OF-EI-Gas-GL-B275-2014-01 01
Le 13 août 2015

Maître Chris W. Sanderson, c.r.
Lawson Lundell LLP
Cathedral Place, bureau 1600
925, rue Georgia Ouest
Vancouver (Colombie-Britannique) V6C 3L2
Télécopieur : 604-694-2902

Monsieur John Godbold
Bear Head LNG Corporation
1001 McKinney St. Suite 600
Houston, Texas 77005

Bear Head LNG Corporation

**Demande présentée le 6 novembre 2014 en vue d'obtenir une licence d'exportation
et une licence d'importation de gaz naturel
Motifs de décision de l'Office national de l'énergie**

Maître, Monsieur,

Le 6 novembre 2014, Bear Head LNG Corporation (Bear Head LNG ou le demandeur) a sollicité auprès de l'Office national de l'énergie, aux termes de l'article 117 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*), une licence d'exportation de gaz naturel (la licence d'exportation) sous forme de gaz naturel liquéfié (GNL) et une licence d'importation de gaz naturel (la licence d'importation) (la demande).

Les caractéristiques de la licence d'exportation demandée par Bear Head LNG sont les suivantes :

- licence d'exportation de 25 ans à compter de la date de la première exportation;
- volume d'exportation annuel maximal de 19,4 milliards de mètres cubes (Gm^3) ou 685,9 milliards de pieds cubes (Gpi^3)¹;
- volume d'exportation global maximal de 453 Gm^3 (16 003 Gpi^3) pendant la durée de la licence d'exportation²;
- point d'exportation à la sortie du bras de chargement de l'installation de GNL devant être située dans le comté de Richmond, près de Point Tupper, en Nouvelle-Écosse;
- disposition de temporisation précisant que, sauf autorisation contraire de l'Office, la licence d'exportation prendra fin dix ans après la date à laquelle le gouverneur en conseil en a agréé la délivrance si les exportations n'ont alors pas encore commencé.

.../2

¹ Volume d'exportation annuel demandé de 16,9 Gm^3 (596,4 Gpi^3) plus écart admissible de 15 %.

² Volume d'exportation global demandé de 394 Gm^3 (13 916 Gpi^3) ajusté en fonction du calendrier de production plus écart admissible de 15 %.

Les caractéristiques de la licence d'importation demandée par Bear Head LNG sont les suivantes :

- licence d'importation de 25 ans à compter de la date de la première importation;
- volume d'importation annuel maximal de 14,2 Gm³ (503 Gpi³);
- volume global maximal de 356 Gm³ (12 574 Gpi³);
- point d'importation au point d'intersection du pipeline de Maritimes and Northeast et de la frontière canado-américaine, près de St. Stephen, au Nouveau-Brunswick, ou tout autre point que l'Office peut approuver;
- disposition de temporisation précisant que, sauf autorisation contraire de l'Office, la licence d'importation prendra fin dix ans après la date à laquelle le gouverneur en conseil en a agréé la délivrance si les importations n'ont alors pas encore commencé.

Résumé de l'avis public, de la période de commentaires et des demandes de renseignements

Bear Head LNG a publié un avis de demande et de période de commentaires (l'avis) à l'intention des personnes touchées dans *La Presse* le 15 avril 2015 et dans *The Globe and Mail* le 16 avril 2015. L'avis exigeait que toute personne touchée souhaitant déposer des documents pertinents à l'égard du critère de l'excédent visé par l'article 118³ de la *Loi* le fasse au plus tard le 19 mai 2015 et que Bear Head LNG réponde aux commentaires ainsi formulés au plus tard le 27 mai 2015.

Le ministère de l'Énergie de la Nouvelle-Écosse et Heritage Gas Limited (Heritage Gas) ont déposé des documents auprès de l'Office le 19 mai 2015.

Bear Head LNG a répliqué aux commentaires du ministère de l'Énergie de la Nouvelle-Écosse et de Heritage Gas le 27 mai 2015.

L'Office a adressé des demandes de renseignements à Bear Head LNG les 9 mars et 27 avril 2015. Bear Head LNG a déposé ses réponses les 17 mars et 13 mai 2015.

L'Office a répondu aux commentaires de Heritage Gas au sujet du processus d'évaluation le 11 juin 2015.

Détermination de l'excédent

Bear Head LNG a allégué que, tel que cela est requis selon le critère de l'excédent, le volume de gaz à exporter ne dépasse pas l'excédent de la production par rapport aux besoins normalement prévisibles du Canada. À l'appui de son argument, elle a déposé les deux études suivantes :

- 1) *Long Term Natural Gas Supply And Demand Forecast To 2050 for Bear Head LNG*, préparée par le groupe Ziff Energy (Ziff), une division de HSB Solomon Associates Canada Ltd.;

³ L'article 118 de la *Loi* prévoit ce qui suit : Avant de délivrer une licence pour l'exportation du pétrole ou du gaz, l'Office veille à ce que la quantité de pétrole ou de gaz à exporter ne dépasse pas l'excédent de la production par rapport aux besoins normalement prévisibles du Canada, eu égard aux perspectives liées aux découvertes de pétrole ou de gaz au Canada.

2) *A Description of the Implications of Bear Head LNG's applied-for exports on the ability of Canadians to meet their natural gas requirements and an Assessment whether this gas is surplus to reasonably foreseeable Canadian requirements*, préparée par M. Roland Priddle; 3) *Canadian LNG Exports and Global LNG Outlook*, préparée par Poten & Partners (Poten).

Ziff avance que l'Amérique du Nord et l'Ouest canadien disposent de solides ressources gazières, qui continuent de prendre de l'ampleur avec le perfectionnement du forage horizontal et des techniques de fracturation en plusieurs étapes. Il fait remarquer que ces techniques perfectionnées ont donné accès à du gaz naturel peu coûteux en abondance dans les gisements gazières schisteux et de réservoirs étanches nord-américains, notamment canadiens. Ziff s'attend à ce que les marchés du gaz naturel en Amérique du Nord continuent de fonctionner de façon rationnelle pendant la période de prévision et d'envoyer des signaux appropriés pour la mise en valeur des ressources voulues afin de répondre à la demande intérieure canadienne et à la demande d'exportation.

Ziff mentionne que les marchés gazières canadiens sont bien approvisionnés, et la tendance devrait normalement se poursuivre puisque ces marchés font partie du marché gazier nord-américain intégré. Il décrit le marché nord-américain du gaz comme étant très fluide, ouvert et efficient. Ziff a également effectué une analyse de sensibilité de la demande au Canada, tenant compte d'une augmentation de 20 % de celle-ci, qui a supposé que la demande supplémentaire serait satisfaite grâce à l'accroissement de la production gazière du pays combiné à l'augmentation des importations provenant des 48 États situés au sud du pays, dans un marché nord-américain qui fonctionne bien. M. Priddle observe pour sa part que le marché fonctionne généralement de telle sorte que les besoins du Canada en gaz naturel sont satisfaits. Lui et Ziff affirment que les exportations proposées par le demandeur n'empêcheront aucunement de répondre aux besoins en gaz naturel des Canadiens.

Dans ses prévisions d'offre et de demande, Ziff a inclus presque toutes les exportations approuvées par l'Office à ce jour, jusqu'à concurrence de 18 Gpi³ par jour dans le contexte du niveau d'exportations de GNL à partir du Canada. Il a considéré la démarche comme un test de tension pour le marché gazier canadien, en précisant toutefois qu'il ne croyait pas que le niveau actuel de volumes d'exportation de GNL approuvé par l'Office soit probable, faisant état de facteurs limitatifs tels que coûts en capital importants, consolidation de projets de GNL canadiens et existence d'une concurrence mondiale. Ziff a noté qu'en fin de compte, ce sont l'économie et les écarts de prix du marché qui déterminent s'il vaut la peine d'investir davantage dans la liquéfaction.

Poten a tenu compte de niveaux bas et élevés pour les exportations de GNL à partir du Canada, soit de 10 à 77 millions de tonnes métriques par année (d'environ 1,3 à 10,3 Gpi³ par jour⁴). Au moment d'évaluer les risques, elle a affirmé que les exportations probables devraient se situer beaucoup plus près de la partie inférieure de la fourchette que de la partie supérieure. Elle a aussi fait remarquer que la réalisation de telles entreprises est semée d'embûches et que les longs retards sont fréquents. Parmi les facteurs complexes auxquels sont confrontées ces entreprises, Poten mentionne les suivants : difficultés liées à l'emplacement des ressources et la composition du gaz d'alimentation; éloignement des usines et logistique compliquée; parties prenantes

⁴ C'est à l'aide d'un facteur de 0,1334232 que l'Office a converti les tonnes métriques par année en Gpi³ par jour.

hétérodoxes; exigences environnementales et réglementaires; contraintes financières et contrats multiples à aligner selon le temps d'exécution et le contenu. Elle a souligné que nombre d'entreprises se font concurrence pour répondre à une demande mondiale forte mais non pas illimitée de GNL, et en raison de contraintes d'ordre pratique de temps et de ressources, nombreuses aussi sont celles qui échoueront.

Opinion de l'Office

Nous avons décidé de délivrer une licence d'exportation à Bear Head LNG, sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil, pour exporter du gaz naturel selon les conditions décrites à l'annexe I de la présente lettre. Nous avons aussi décidé de délivrer une licence d'importation à Bear Head LNG, encore une fois sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil, pour importer du gaz naturel selon les conditions décrites à l'annexe II de la présente lettre.

Notre rôle, selon l'article 118 de la *Loi*, consiste à veiller à ce que le volume proposé d'exportations de gaz ne dépasse pas l'excédent de la production par rapport aux besoins normalement prévisibles du Canada, eu égard aux perspectives liées aux découvertes de gaz au pays. L'Office tient compte du contexte de libre-échange qui existe sur le marché nord-américain intégré pour répondre aux besoins en gaz naturel des Canadiens. Selon les particularités des régions, les exportations et les importations contribuent soit à l'offre, soit à la demande de gaz. C'est dans cette optique que l'Office doit juger si le critère de l'excédent précisé dans la *Loi* est respecté.

L'Office a établi que le volume d'exportation de gaz naturel avancé par Bear Head LNG constitue un excédent à la lumière des besoins des Canadiens. Il ne doute pas que les ressources gazières au Canada, comme dans le reste de l'Amérique du Nord, sont importantes et peuvent répondre à la fois à la demande canadienne raisonnablement prévisible, aux exportations de GNL proposées par le demandeur et à une hausse future plausible de la demande. Par ailleurs, tel qu'il est indiqué dans la preuve de Bear Head LNG, il convient que le marché nord-américain du gaz naturel est très fluide, ouvert, efficient, intégré et réactif aux changements qui s'opèrent sur le plan de l'offre et de la demande. L'Office accepte en outre l'analyse de la demande au Canada faite par le demandeur et, vu l'ampleur des ressources de gaz naturel au pays ainsi que l'intégrité et le bon fonctionnement du marché gazier nord-américain, il conclut que les besoins des Canadiens seront satisfaits.

L'Office surveille l'offre et la demande de gaz naturel au Canada, y compris les développements du côté du GNL. Une telle surveillance lui permet de déceler les situations où les marchés pourraient ne pas fonctionner et les cas où l'évolution de l'offre et de la demande jette un doute sur la capacité des Canadiens de répondre à leurs futurs besoins énergétiques. L'Office constate que la preuve relative à la demande correspond de manière générale à ce qu'il a lui-même observé en surveillant les marchés. De récentes études sur les ressources gazières montrent que les progrès réalisés dans les techniques de forage et de fracturation hydraulique ont fait augmenter énormément les prévisions de

ressources récupérables dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien et aux États-Unis. Aussi, depuis la déréglementation au Canada des marchés gaziers en 1985, partout en Amérique du Nord ces marchés fonctionnent de manière efficiente et rien n'indique qu'il en sera autrement à l'avenir. Le marché gazier nord-américain se caractérise par la présence d'un grand nombre d'acheteurs et de vendeurs, un vaste réseau en expansion de pipelines et d'installations de stockage et une structure commerciale raffinée.

Au total, le nombre de demandes de licence d'exportation présentées à l'Office représente un volume élevé d'exportations de GNL depuis le Canada. Toutefois, toutes ces entreprises de GNL se font concurrence sur un marché mondial limité et elles se heurtent à des difficultés sur le plan de la mise en valeur et de la construction. L'Office prend acte de la preuve déposée par Bear Head LNG qui présente plusieurs facteurs pouvant limiter les volumes de GNL au Canada, notamment les coûts élevés en capital, la concurrence mondiale, les localités isolées et la logistique compliquée. L'Office ne prédit pas quelles licences seront utilisées en partie ou au complet, ou celles qui ne seront pas utilisées; il évalue chaque demande individuellement.

Enjeux soulevés durant la période de commentaires

Le 19 mai 2015, M. Murray Coolican, sous-ministre de l'Énergie de la Nouvelle-Écosse, a déposé une lettre de commentaires à l'appui de la demande de Bear Head LNG, car cela pourrait étayer l'aménagement d'infrastructures qui permettraient à d'importants volumes de gaz canadien et américain de transiter par la province avant d'être acheminés vers des marchés intérieurs ou d'exportation. Dans sa lettre, M. Coolican a aussi souligné que le projet de GNL de Bear Head LNG pourrait permettre de consolider l'offre sur les marchés gaziers desservis par Maritimes and Northeast Pipeline (M&NP), qui bénéficieraient d'une plus grande liquidité. Enfin, il a indiqué que le projet devrait permettre de susciter un plus grand intérêt pour ce qui est des travaux d'exploration et de mise en valeur dans les zones extracôtières.

Le 19 mai 2015, Heritage Gas a déposé une lettre de commentaires dans laquelle elle mentionnait que M&NP était la seule société disposant d'un pipeline reliant les Maritimes aux bassins de production situés ailleurs en Amérique du Nord et que le plan de Bear Head LNG de s'approvisionner à l'installation proposée et d'y transporter du gaz naturel aura une incidence sur la capacité disponible du réseau de cette société. Heritage Gas a ajouté qu'en raison de la baisse des réserves gazières extracôtières de la province, on prévoit que les expéditeurs des Maritimes devront s'approvisionner en gaz naturel à partir d'autres bassins de production nord-américains et que le plan de Bear Head LNG au chapitre justement de l'approvisionnement pourrait influencer sur les chemins empruntés pour l'acheminement du gaz dans ces provinces et les endroits auxquels il était destiné. Enfin, Heritage Gas a indiqué que selon le plan d'approvisionnement en gaz naturel du demandeur, il se pourrait qu'il faille étendre l'infrastructure gazière en Nouvelle-Écosse, ce qui pourrait alors avoir une incidence sur les sources d'approvisionnement d'autres consommateurs dans la province, y compris elle-même.

Bear Head LNG a déposé sa réplique aux commentaires de M. Coolican et de Heritage Gas le 27 mai 2015. Elle a fait remarquer que le ministère de l'Énergie de la Nouvelle-Écosse soutenait son projet et que Heritage Gas ne prenait pas position quant à la délivrance éventuelle de la licence d'exportation demandée. Bear Head LNG a ajouté qu'elle n'avait pris aucune disposition avec M&NP en vue de l'utilisation du réseau de transport existant et que si de telles dispositions devaient être prises à une date ultérieure, Heritage Gas aurait alors la possibilité de faire état de ses préoccupations à l'occasion des processus prévus par l'Office pour l'examen des droits et tarifs et dans l'optique d'ajouts aux installations en place. Elle a aussi allégué que son projet profiterait aux Maritimes en raison de l'accroissement du facteur d'utilisation des installations actuelles, d'un accès à de nouvelles installations, d'un marché gazier dans ces provinces qui serait plus viable pour les producteurs ainsi que pour les constructeurs et les exploitations d'infrastructures dans le secteur intermédiaire, et d'une amélioration des possibilités liées à l'offre à plus long terme.

Opinion de l'Office

L'Office tient compte des commentaires qui sont pertinents à son examen du critère de l'excédent dont il est question à l'article 118 de la *Loi*. Il considère que ceux ayant trait à l'aménagement d'infrastructures, aux facteurs d'utilisation des installations actuelles et à la capacité disponible sur le réseau de M&NP ne sont pas de sa compétence dans le cadre d'une demande de licence d'exportation de gaz naturel.

L'Office est d'avis que, dans le contexte de libre-échange qui existe sur un marché gazier nord-américain intégré, les besoins en gaz naturel des Canadiens sont satisfaits. Bear Head LNG a déposé une preuve, soutenue par ce que l'Office a lui-même pu observer, montrant que le marché gazier nord-américain fonctionne de manière à bien assortir l'offre et la demande et que cet équilibre devrait se maintenir.

Autorisation sollicitée

Exemption relative aux exigences de dépôt de renseignements

Dans la mesure où l'information n'est pas explicitement fournie dans sa demande, Bear Head LNG a sollicité une exemption relative aux exigences de dépôt de renseignements pour les demandes de licence d'importation et d'exportation de gaz prévues aux termes des articles 12 et 13 du *Règlement de l'Office national de l'énergie concernant le pétrole et le gaz (partie VI de la Loi)* (le *Règlement relatif à la Partie VI*).

Opinion de l'Office

L'Office fait remarquer qu'il peut exempter les demandeurs de licences d'importation et d'exportation des exigences relatives au dépôt des renseignements mentionnés aux articles 12 et 13 du *Règlement relatif à la Partie VI*. Dans les *Directives provisoires concernant les demandes d'exportation de pétrole et de gaz et les demandes d'importation de gaz en vertu de la partie VI de la Loi sur l'Office national de l'énergie* datées du 11 juillet 2012, l'Office a indiqué qu'il n'exigerait plus que les demandeurs de

licences d'exportation de gaz déposent les renseignements précisés aux alinéas 12f) ou 13e). L'Office reconnaît en outre que les exigences sur les renseignements à fournir aux termes des articles 12 et 13 de ce règlement ne s'appliquent pas toutes à son évaluation de la demande. Par conséquent, il soustrait Bear Head LNG, selon son propre souhait, aux exigences sur les renseignements à fournir mentionnés aux articles 12 et 13 du *Règlement relatif à la Partie VI* qui ne sont pas contenus dans la demande.



R. George
Membre présidant l'audience



P.H. Davies
Membre



J. Gauthier
Membre

Annexe I

Conditions de la licence devant être délivrée pour l'exportation de gaz naturel

Généralités

1. Sauf indication contraire de l'Office national de l'énergie, Bear Head LNG Corporation est tenue de se conformer à toutes les conditions contenues dans la licence.

Durée et conditions de la licence et points d'exportation

2. Sous réserve de la condition 3, la licence entre en vigueur à la date de la première exportation et se poursuit pendant une période de 25 ans.
3. La licence prend fin 10 ans après la date de l'agrément de sa délivrance par le gouverneur en conseil, à moins que les exportations n'aient alors commencé ou que l'Office n'en décide autrement.
4. Les volumes de gaz naturel pouvant être exportés aux termes de la licence sont les suivants :
 - a. Le volume maximal pouvant être exporté pendant toute période de 12 mois consécutifs, en tenant compte de l'écart admissible de 15 %, ne peut pas dépasser 19,4 milliards de mètres cubes (Gm³).
 - b. Le volume global maximal permis, en tenant compte de l'écart admissible de 15 %, ne peut pas dépasser 453 Gm³.
5. Le gaz naturel sera exporté à partir d'un point situé à la sortie du bras de chargement de l'installation de liquéfaction devant être située dans le comté de Richmond, près de Point Tupper, en Nouvelle-Écosse.

Annexe II

Conditions de la licence devant être délivrée pour l'importation de gaz naturel

Généralités

1. Sauf indication contraire de l'Office national de l'énergie, Bear Head LNG Corporation est tenue de se conformer à toutes les conditions contenues dans la licence.

Durée et conditions de la licence et point d'importation

2. Sous réserve de la condition 3, la licence entre en vigueur à la date de la première importation et se poursuit pendant une période de 25 ans.
3. La licence prend fin 10 ans après la date de l'agrément de sa délivrance par le gouverneur en conseil, à moins que les importations de gaz naturel n'aient alors commencé ou que l'Office n'en décide autrement.
4. Les volumes de gaz naturel pouvant être importés aux termes de la licence sont les suivants :
 - a. Le volume maximal pouvant être importé pendant toute période de 12 mois consécutifs est de 14,2 milliards de mètres cubes (Gm^3).
 - b. Le volume global maximal ne peut pas dépasser $356 Gm^3$.
5. Le gaz naturel sera importé à partir du point d'intersection du pipeline de Maritimes and Northeast et de la frontière canado-américaine, près de St. Stephen, au Nouveau-Brunswick, ou tout autre point que l'Office peut approuver.