



LETTRÉ DE DÉCISION

Dossier OF-EI-Gas-GL-L384-2015-01 01

Le 7 janvier 2016

Maître Lisa S. Jamieson
Avocate-conseil principale
Affaires réglementaires
LNG Canada Development Inc.
400, Quatrième Avenue S.-O.
C.P. 100, succursale M
Calgary (Alberta) T2P 2H5
Courriel : lisa.jamieson@lngcanada.ca

Maître Lars Olthafer
Blake, Cassels & Graydon
S.E.N.C.R.L./s.r.l.
855, Deuxième Rue S.-O.
Bankers Hall, tour Est, bureau 3500
Calgary (Alberta) T2P 4J8
lars.olthafer@blakes.com

**LNG Canada Development Inc. (LNG Canada ou le demandeur)
Demande de licence d'exportation de gaz sous forme de gaz naturel
liquéfié (GNL) d'une durée de 40 ans
Motifs de décision de l'Office national de l'énergie**

Maîtres,

Le 2 juillet 2015, LNG Canada a présenté une demande à l'Office national de l'énergie aux termes de l'article 117 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*) afin d'obtenir une licence (la licence) autorisant l'exportation de gaz naturel (la demande) sous forme liquéfiée.

LNG Canada demande :

- une licence d'une durée de 40 ans à compter de la date de la première exportation;
- un écart annuel admissible de 6,1 % et un volume d'exportation annuel maximal de 38 056 milliards de mètres cubes (Gm^3) ou 1 344 milliards de pieds cubes (Gpi^3)¹ de gaz naturel;
- un volume global maximal de 1 494 Gm^3 (52 729 Tpi^3) de gaz naturel pendant la durée de validité de la licence²;
- un point d'exportation de GNL depuis le Canada à la sortie du bras de chargement du terminal de liquéfaction du gaz proposé, devant être situé dans les environs de Kitimat, en Colombie-Britannique, au Canada;
- une disposition de temporisation précisant que, sauf autorisation contraire de l'Office, la licence prendra fin le 31 décembre 2022, à moins que les exportations n'aient commencé à cette date.

.../2

¹ Quantité maximale demandée de 36 Gm^3 (1 266 Gpi^3) plus l'écart admissible de 6,1 % prévue dans le calendrier de production accélérée

² La quantité demandée est ajustée en fonction du calendrier de production accéléré, et inclut l'écart annuel admissible de 6,1 %.

Contexte

LNG Canada a présenté à l'Office le 27 juillet 2012 une première demande de licence autorisant l'exportation de GNL. La société demandait une licence d'une durée de 25 ans. L'Office a approuvé cette demande le 4 février 2013 et a délivré la licence GL-300; LNG Canada a reçu l'agrément du gouverneur en conseil le 22 février 2013.

Le régime législatif a changé depuis que l'Office a délivré la licence GL-300. La *Loi sur le plan d'action économique de 2015*, qui a reçu la sanction royale le 23 juin 2015, a modifié en partie le paragraphe 119.01(1.1) de la *Loi*. Cette modification prévoit la délivrance de licences d'une durée maximale de quarante ans autorisant l'exportation de gaz naturel, si le gaz qui sera exporté correspond à la définition de « gaz naturel ». La durée de validité était auparavant d'au plus 25 ans. Le *Règlement de l'Office national de l'énergie concernant le gaz et le pétrole (partie VI de la Loi)* (le *Règlement*) a été modifié le 31 juillet 2015 par l'ajout de la définition de « gaz naturel » suivante :

10.1 Pour l'application du paragraphe 119.01(1.1) de la *Loi*, « gaz naturel » s'entend d'un mélange de gaz qui est composé d'au moins 85 % de méthane et qui peut aussi contenir d'autres hydrocarbures à l'état gazeux à une température de 15°C et à une pression absolue de 101,325 kPa, de faibles quantités de gaz autres que des hydrocarbures et des impuretés.

Le 2 juillet 2015, LNG Canada a demandé à l'Office, conformément à l'article 117 de la *Loi*, une licence d'une durée maximale de 40 ans pour l'exportation de gaz naturel sous forme de gaz naturel liquéfié. Le *Règlement* n'avait pas encore été modifié à cette date. Le 10 août 2015, LNG Canada a demandé à l'Office d'examiner sa demande du 2 juillet 2015. Le demandeur, dans sa preuve, a confirmé que ses exportations de GNL correspondraient à la définition de gaz naturel contenue dans le *Règlement*.

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

Le 5 novembre 2015, LNG a publié dans *La Presse* et *The Globe and Mail* un avis de demande et de période de commentaires (l'avis) à l'intention des personnes touchées. L'avis exigeait que toute personne touchée désirant déposer des documents pertinents à l'égard du critère de l'excédent³ le fasse au plus tard le 4 décembre 2015 et que LNG Canada réponde aux commentaires au plus tard le 15 décembre 2015.

Atlantic Pacific Spaceline Enterprise Incorporated (APSE) a présenté une lettre de commentaires à l'Office le 3 décembre 2015 et LNG Canada a répondu à cette lettre le 15 décembre 2015.

³ Le critère de l'excédent est défini de la façon suivante à l'article 118 de la *Loi* : « Avant de délivrer une licence pour l'exportation de pétrole ou de 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. »

L'Office a adressé une première demande de renseignements (DR) à LNG Canada le 1^{er} octobre 2015 et celle-ci y a répondu le 7 octobre 2015. Une version modifiée de la réponse a été déposée le 19 octobre 2015. L'Office a transmis une deuxième DR le 22 octobre 2015 et a reçu la réponse de LNG Canada le 12 novembre 2015.

Détermination de l'excédent

LNG Canada a soutenu que, suivant le critère relatif à l'excédent, la quantité de gaz naturel qu'elle désire 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 gaz au pays. À l'appui de son argument, LNG Canada a déposé les études suivantes : 1) *LNG Canada – Description of Expected Gas Supplies and Requirements over the Requested Licence Term* [Description des besoins et approvisionnements en gaz prévus pour la période de validité de la licence demandée - la description des besoins et approvisionnements], rédigée par la société de conseils Navigant Consulting Inc. (Navigant) et 2) *LNG Canada : A Report on the Implications of the proposed export volumes on the ability of Canadians to meet their gas Requirements* [Rapport sur les effets des volumes d'exportation proposés sur la capacité des Canadiens de répondre à leurs propres besoins en gaz - le rapport sur les effets] rédigé par M. Gordon Pickering (M. Pickering).

Navigant a affirmé que les marchés du gaz naturel canadien et nord-américain se caractérisent par des approvisionnements stables et abondants ainsi que par des prix stables et concurrentiels. Navigant a examiné les conditions de l'offre et de la demande au Canada, adoptant comme hypothèse des exportations brutes du Canada de 3,72 Gpi³/jour de GNL, ce qui correspond aux quantités d'exportation demandées par LNG Canada pour le projet. Navigant a déclaré que même selon les hypothèses les plus prudentes (et hautement improbables), selon lesquelles tous les projets de LNG Canada approuvés seraient réalisés et même si la valeur nette des exportations courantes par pipeline est aussi ajoutée à la demande canadienne totale, les ressources en gaz naturel canadiennes auraient toujours une durée de vie de 60 ans. M. Pickering a conclu que les volumes d'exportation proposés par LNG Canada ne porteront probablement pas atteinte à la capacité des Canadiens de répondre à leurs propres besoins en énergie. Navigant a déclaré que les ressources gazières disponibles en Amérique du Nord sont vastes et plus que suffisantes pour répondre à l'ensemble de la demande intérieure prévue au Canada et aux États-Unis pour la durée de la période à l'étude se terminant en 2062, ainsi qu'à la demande additionnelle que représentent les exportations proposées par LNG Canada.

Navigant a déclaré que le facteur clé de cette perspective favorable est l'abondance des ressources en gaz naturel attribuable à la « révolution du schiste ». Pour l'ensemble de l'Amérique du Nord, Navigant a fait remarquer que les quantités estimatives actuelles des ressources gazières récupérables sont suffisantes pour répondre à la demande pendant 148 ans, en fonction d'une demande nord-américaine annuelle en gaz naturel aux niveaux de consommation actuels. Les principaux facteurs de cette durée de vie globale des ressources de 148 ans sont la durée de vie de plus de 100 ans des ressources aux États-Unis et de plus de 380 ans des ressources au Canada.

Navigant a fait valoir qu'en 2013, l'Office a plus augmenté de 300 % son estimation de la quantité de ressources de la formation Montney, la faisant passer de 109 Tpi³ à 449 Tpi³; cette donnée constituait un élément clé de l'estimation par Navigant de la durée de vie des ressources canadiennes en gaz naturel. Navigant fait également observer qu'aux États-Unis, selon de nouvelles estimations, les ressources de la formation schisteuse Utica ont un volume supérieur à 780 Tpi³, ce qui représente une hausse de plus de 600 % par rapport à l'estimation précédente de 111 Tpi³ de l'Energy Information Administration des États-Unis.

Navigant a expliqué que la mise en valeur des ressources dépendra des facteurs économiques liés à l'offre et à la demande en Amérique du Nord. Elle a souligné que la demande additionnelle de gaz naturel de base que représentent les exportations de GNL ferait augmenter la taille et diminuer l'instabilité du marché gazier, favoriserait la mise en valeur du gaz de schiste et soutiendrait des approvisionnements supplémentaires.

Navigant a ajouté que les importations du marché de l'Est du Canada en provenance des États-Unis modéreront la demande concurrentielle de gaz naturel de l'Ouest canadien, ce qui augmentera la disponibilité des approvisionnements pour les exportations de LNG Canada. Navigant a conclu que les flux pipeliniers entre le Canada et les États-Unis ainsi que la capacité d'équilibrer de manière efficace et efficiente l'offre et la demande de gaz naturel en Amérique du Nord montrent l'interconnectivité, la compétitivité et la fonctionnalité du marché gazier nord-américain.

Navigant a élaboré un autre scénario de modélisation pour illustrer la sensibilité à la demande « plus 20 % ». D'après Navigant, les résultats indiquent la nature excédentaire de l'approvisionnement en gaz naturel canadien, même selon le scénario d'un taux de croissance de la demande « plus 20 % » et suivant l'hypothèse que les exportations de GNL correspondent aux quantités demandées par le projet.

Navigant et M. Pickering ont indiqué que les projets de liquéfaction de GNL qui sont actuellement proposés en Amérique du Nord ne verront pas tous le jour. Navigant a précisé que les exportations de GNL nord-américaines seront effectuées sur un marché mondial et que l'équilibre entre l'offre et la demande tiendra compte de la concurrence internationale. Navigant a mentionné à cet égard qu'une partie seulement des projets qui donneront lieu à l'augmentation de la capacité internationale de production de GNL seront réalisés en Amérique du Nord. Selon Navigant et M. Pickering, des volumes d'exportation depuis l'Amérique du Nord variant de 8 à 10 Gpi³/jour semblent constituer une estimation raisonnable pour la période se terminant en 2062.

Navigant a fait valoir que d'autres facteurs représentent des obstacles à la construction d'installations de liquéfaction au Canada. Ainsi, la construction de pipelines sur des terrains difficiles, le coût des nouveaux terrains par rapport à celui des zones désaffectés, les risques liés à la réalisation ainsi que les risques liés à la réglementation et à l'obtention des permis créent tous des obstacles pour les promoteurs de projet au pays. Parmi les autres risques relevés par Navigant figurent les changements sur les marchés régionaux et internationaux ayant une incidence sur le prix du gaz naturel, les difficultés techniques, l'incertitude quant au coût réel de la construction, les variations du prix du pétrole ainsi que d'autres cycles du marché susceptibles de se produire pendant la vie à long terme de ces entreprises de production de gaz naturel liquéfié.

Navigant a affirmé que sa conclusion selon laquelle les immenses ressources en gaz naturel du Canada suffiront à répondre à toute croissance raisonnable de la demande est appuyée par les résultats de l'analyse de sensibilité à une croissance de la demande « plus 20 % ». La demande additionnelle établie dans ce scénario est donc effectivement comblée par les approvisionnements canadiens.

Opinion de l'Office

L'Office a décidé d'accorder à LNG Canada, sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil, une licence de 40 ans autorisant l'exportation de gaz naturel, tel qu'il est défini dans le *Règlement*, dont les conditions sont décrites à l'annexe 1 de la présente lettre.

Le rôle de l'Office, aux termes de l'article 118 de la *Loi*, consiste à veiller à ce que le volume d'exportation de gaz naturel avancé 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 naturel au pays (le critère de l'excédent). 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 naturel. 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 LNG Canada pour une période de 40 ans constitue un excédent par rapport aux besoins des Canadiens. Il a la conviction que les ressources gazières disponibles au Canada, comme dans le reste de l'Amérique du Nord, sont abondantes et peuvent répondre à la fois à la demande canadienne raisonnablement prévisible, aux exportations de gaz naturel proposées dans la demande et à une hausse potentielle de la demande.

Au total, les demandes de licence d'exportation présentées à l'Office à ce jour représentent un volume élevé d'exportations de GNL depuis le Canada, mais toutes ces entreprises de GNL se font concurrence sur un marché mondial limité et sont confrontées à des difficultés sur le plan de la mise en valeur comme de la construction. Comme l'indique la preuve présentée relativement à la demande de LNG Canada, l'Office estime que les licences d'exportation de GNL qu'il a délivrées ne seront pas toutes utilisées, ou ne seront pas utilisées pour la quantité totale permise. Il évalue également le bien-fondé de chaque demande individuellement.

L'Office reconnaît que LNG Canada est la première entreprise à demander une licence d'exportation de GNL d'une durée de 40 ans depuis les modifications législatives exposées sous la rubrique « Contexte ». Pour faire en sorte que LNG Canada exporte du gaz naturel tel qu'il est défini dans le *Règlement* pendant toute la durée de sa licence, l'Office a inclus une condition : le gaz qui sera exporté doit correspondre à la définition de « gaz naturel » contenue dans le *Règlement*.

L'Office surveille l'offre et la demande de gaz naturel au Canada, y compris l'évolution du secteur du GNL. Une telle surveillance lui permet de déceler les situations où les marchés pourraient ne pas fonctionner ainsi que 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. 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. Depuis la déréglementation des marchés gaziers canadiens en 1985, partout en Amérique du Nord, ces marchés fonctionnent de façon efficiente et rien n'indique qu'il en sera autrement dans un avenir à long terme, jusqu'à la fin de la période de 40 ans demandée.

Enjeux soulevés durant la période de commentaires

La société APSE a déclaré le 3 décembre 2015 qu'après avoir examiné les éléments de preuve de Navigant et de M. Pickering, elle avait quatre principaux commentaires. Premièrement, elle ne doute pas de l'existence d'importantes quantités de gaz naturel dans l'Ouest canadien; elle remet plutôt en question la quantité de gaz réellement récupérable et la période de temps.

Deuxièmement, APSE a fait valoir que la quantité globale doit être prise en considération et non seulement le bien-fondé du dossier individuel devant l'Office. La délivrance d'autres licences, fait-elle valoir, ne ferait qu'accroître la demande et entraînerait donc une baisse de l'offre sur le marché canadien.

Troisièmement, selon APSE, Navigant tente de démontrer que le marché nord-américain intégré est bien servi par l'offre, la situation d'offre excédentaire de gaz naturel étant attribuable à un manque d'infrastructures ou à diverses conditions du marché. Elle a mentionné que lorsque les marchés du GNL internationaux seront desservis par des terminaux d'exportation de GNL, l'analyse changera et la réponse à la question de savoir s'il existe suffisamment de gaz pour les Canadiens sera négative. Ce scénario entraînera une hausse des prix du gaz pour la population canadienne.

APSE a reconnu que son quatrième commentaire se situait à l'extérieur de la portée du mandat de l'Office.

Le 15 décembre 2015, LNG Canada a répondu que l'approche adoptée par l'Office à l'égard des demandes d'exportation de GNL était valide et qu'elle était toujours pertinente.

Au chapitre des estimations des ressources en gaz naturel récupérables, LNG Canada souligne que l'évaluation de Navigant constitue une analyse exhaustive et prudente de l'étendue des ressources en gaz naturel au Canada. Navigant fait aussi remarquer qu'aux niveaux actuels de la demande, le Canada possède des ressources en gaz naturel d'une durée de vie de plus de 380 ans.

Quant à la question de savoir comment l'Office devrait considérer le volume global des exportations de GNL avancé, LNG Canada fait valoir que, selon Navigant, les projets de GNL canadiens actuellement proposés ne seront pas tous réalisés. Cet écart sur le plan de la réalisation résulterait de divers facteurs, notamment les changements sur les marchés, les obstacles techniques et les coûts de construction. LNG Canada a mentionné que la demande mondiale de GNL serait en 2035 d'environ 30 Gpi³/jour et que les projets de liquéfaction proposés au Canada représenteraient à eux seuls entre 80 % et 160 % de cette demande à la hausse.

Eu égard aux conclusions tirées par l'Office dans la décision Woodside et à la preuve exposée par Navigant, LNG Canada avance que les préoccupations soulevées par APSE ont déjà été examinées par l'Office et ne sont pas suffisantes pour appuyer la recommandation de refus de la demande.

Opinion de l'Office

L'Office reconnaît que les estimations des ressources sont généralement fondées sur des hypothèses qui comportent une certaine part d'incertitude. Il ne doute toutefois pas que les ressources gazières au Canada, comme en Amérique du Nord, sont importantes et facilement en mesure de répondre à la fois à la demande canadienne raisonnablement prévisible et aux exportations de GNL envisagées par le demandeur.

Tel qu'il a été mentionné précédemment, l'Office juge que les demandes qu'il a approuvées à ce jour représentent un volume élevé d'exportations de GNL depuis le Canada, mais toutes ces entreprises de GNL se font concurrence sur un marché mondial limité et sont confrontées à des difficultés sur le plan de la mise en valeur comme de la construction. Ce ne sont pas toutes les licences d'exportation de GNL délivrées par l'Office qui seront utilisées ou, si elles le sont, qui le seront pour le volume total permis. L'Office évalue le bien-fondé de chaque demande individuellement.

Exemptions et conditions supplémentaires

Exemption relative aux exigences de dépôt de renseignements

LNG Canada a sollicité une exemption à l'égard des exigences relatives aux renseignements à fournir pour les demandes de licence d'exportation de gaz prévues aux termes de l'article 12 du *Règlement*, dans le cas des renseignements non fournis dans sa demande. Elle demande aussi à l'Office de lui accorder toute autre modalité ou exemption qu'il juge appropriée dans les circonstances.

Opinion de l'Office

L'Office fait remarquer qu'il peut exempter les demandeurs de licences d'exportation des exigences relatives aux renseignements à fournir mentionnés à l'article 12 du *Règlement*. Il a indiqué dans ses *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, ne plus exiger que les demandeurs de licences d'exportation de gaz fournissent les renseignements précisés à l'alinéa 12f) du *Règlement*. L'Office procède actuellement à la mise à jour du *Règlement* afin de l'harmoniser aux modifications récemment apportées à la *Loi*. Il reconnaît en outre que les exigences relatives aux renseignements à fournir aux termes de l'article 12 du *Règlement* ne s'appliquent pas toutes à son évaluation de la demande. Par conséquent, il soustrait LNG Canada aux exigences relatives aux renseignements à fournir mentionnés à l'article 12 du *Règlement* dans le cas des renseignements qu'elle n'a pas inclus dans sa demande.

Annulation de la licence GL-300

LNG Canada a indiqué que si l'Office approuvait sa nouvelle demande et délivrait la licence demandée, sur agrément du gouverneur en conseil et sous réserve des conditions prescrites, elle consentirait alors à l'annulation de la licence GL-300 en vertu du paragraphe 119(3) de la *Loi*, une fois épuisés tous les droits d'appel ou de révision judiciaire à l'égard des approbations accordées par l'Office et le gouverneur en conseil relativement à la licence demandée.

Opinion de l'Office

L'Office, sur agrément du gouverneur en conseil et à la délivrance de la licence, exigera une lettre de LNG Canada dans laquelle la société lui demandera d'exercer son pouvoir d'annulation de la licence GL-300 prévu au paragraphe 119(3) de la *Loi*, une fois épuisés tous les droits d'appel ou de révision judiciaire relativement aux approbations accordées par l'Office et le gouverneur en conseil dans le cadre de la licence demandée.

L'Office estime qu'aucune autre condition ou exemption n'est requise pour consentir à cette demande.



R. George

Membre présidant l'audience



P.H. Davies

Membre



J. Gauthier

Membre

janvier 2016
Calgary (Alberta)

Annexe I

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

Généralités

1. Sauf directives contraires de l'Office national de l'énergie, LNG Canada Development Inc. (LNG Canada) doit se conformer à toutes les conditions contenues dans la présente licence.

Durée et conditions de la licence et point d'exportation

2. Sous réserve de la condition n° 3, la licence prendra effet à la date de la première exportation et demeurera en vigueur pendant une période de 40 ans.
3. La licence expirera le 31 décembre 2022, à moins que les exportations n'aient commencé à cette date ou que l'Office n'en décide autrement.
4. Les quantités maximales de gaz naturel, y compris l'écart admissible, pouvant être exportées par LNG Canada aux termes de la licence sont les suivantes :
 - a. 38,056 Gm³ annuellement, pendant toute période de 12 mois consécutifs;
 - b. 1 494 Gm³ pour la durée de validité de la licence.
5. Le point d'exportation de gaz naturel depuis le Canada sera à la sortie du bras de chargement du terminal de liquéfaction du gaz proposé, devant être situé dans les environs de Kitimat, en Colombie-Britannique, au Canada.
6. Le gaz naturel qui sera exporté par LNG Canada devra répondre à la définition de gaz naturel contenue dans le *Règlement de l'Office national de l'énergie concernant le gaz et le pétrole (partie VI de la Loi)*.