



LETTRÉ DE DÉCISION

Dossier OF-EI-Gas-GL-N725-2015-01 01

Le 14 janvier 2016

Madame Connie Guo
Directrice des affaires réglementaires
NewTimes Energy Ltd
999, Canada Place, bureau 404
Vancouver (Colombie-Britannique) V6C 3E2
Courriel : connie.guo@newtimesenergy.com

**Demande présentée par NewTimes Energy Ltd datée du 11 février 2015
visant à obtenir une licence d'exportation de gaz naturel liquéfié (GNL)
Motifs de décision de l'Office national de l'énergie**

Madame,

Le 11 février 2015, NewTimes Energy Ltd (NewTimes ou le demandeur) 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*) en vue d'obtenir une licence (la licence) d'exportation de gaz naturel (la demande) sous forme de gaz naturel liquéfié (GNL). Les caractéristiques de la licence d'exportation demandée par NewTimes sont les suivantes :

- durée de 25 ans, commençant à la date de la première exportation;
- quantité exportable assujettie à un écart annuel admissible de 15 % et volume d'exportation annuel maximal de 19,09 milliards de mètres cubes (Gm³)¹ de gaz naturel;
- volume global maximal de 458,16 Gm³ (16 173,60 Gpi³) de gaz naturel pendant la durée de la licence, en tenant compte de l'écart admissible et de l'intensification prévue;
- point d'exportation à la sortie du bras de chargement de l'usine de liquéfaction du gaz naturel devant être située dans les environs de Prince Rupert, en Colombie-Britannique, au Canada;
- clause d'échéance anticipée précisant que, sauf autorisation contraire de l'Office, la licence prendra fin 10 ans après la date de sa délivrance, si les exportations de GNL n'ont alors pas encore commencé.

../2

¹ Environ 673,9 milliards de pieds cubes (Gpi³)

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

Le 4 novembre 2015, suivant une directive de l'Office, NewTimes 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 souhaitant déposer des documents pertinents à l'égard du critère de l'excédent² le fasse au plus tard le 4 décembre 2015 et que NewTimes réponde aux commentaires, le cas échéant, au plus tard le 15 du même mois.

L'avis donnait également instruction à NewTimes de déposer et de conserver dans ses dossiers, aux fins de consultation par le public pendant les heures normales d'ouverture, des copies de la demande dans ses locaux situés au 999 Canada Place, bureau 404, à Vancouver, en Colombie-Britannique, et d'en fournir un exemplaire à quiconque en fait la demande. Or, le 5 décembre 2015, l'Office a appris que la demande n'était pas disponible pour consultation dans ses bureaux. Conséquemment, l'Office a repoussé, du 4 au 9 décembre 2015, l'échéance indiquée dans l'avis et a donné à NewTimes jusqu'au 20 décembre 2015 pour répliquer aux documents déposés par les parties touchées.

Atlantic Pacific Spaceline Enterprise Incorporated (APSE) a déposé une lettre de commentaires devant l'Office le 9 décembre 2015 et NewTimes y a répondu le 15 du même mois.

Le 14 décembre 2015, NewTimes a confirmé à l'Office que sa demande avait pu être consultée du 9 novembre au 9 décembre 2015, période indiquée dans l'avis, et qu'une copie avait été remise à toutes les personnes qui en avaient fait la demande.

L'Office a adressé une demande de renseignements à NewTimes le 19 août 2015, à laquelle celle-ci a répondu le 21 septembre suivant.

Détermination de l'excédent

NewTimes a soutenu que, comme l'exige le critère relatif à l'excédent, la quantité de gaz qu'elle cherche 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 gaz au pays. À l'appui de son argument, NewTimes a présenté les études suivantes : 1) *Natural Gas Supply and Demand Forecast to 2053*(modifiée), de la société General Information Technology, Inc. (GIT), et 2) *A Description of the Implications on the ability of Canadians to meet their natural gas requirements and an Assessment of whether this gas is surplus to reasonably foreseeable Canadian Requirements*, de Roland Priddle.

GIT a fait valoir que les perspectives de production de gaz naturel en Amérique du Nord avaient changé rapidement en raison des progrès réalisés dans les techniques de forage et de complétion de puits. Selon elle, l'offre de gaz naturel sur le continent est entrée dans une nouvelle ère où les ressources sont abondantes et disponibles à coûts moindres.

² 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. »

D'après GIT, les possibilités et la capacité de production de gaz au Canada et en Amérique du Nord sont grandes et suffisantes pour satisfaire la demande rapidement et de façon ponctuelle. GIT a déclaré que l'offre et la demande, y compris la demande d'exportation de GNL, seront parfaitement équilibrées grâce au fonctionnement du marché, et que l'offre de gaz naturel réagira à la demande d'exportation de GNL.

Selon GIT, il est probable que la tendance future en matière de découvertes de gaz au Canada continuera d'être favorable. GIT et M. Priddle ont soutenu que les besoins en gaz naturel du pays sont satisfaits par le marché nord-américain intégré du gaz naturel, où l'on trouve de nombreux acheteurs et vendeurs, un marché qui est efficient, ouvert, raffiné et libre. GIT a affirmé que les ressources de gaz auxquelles le marché canadien a accès sont amplement suffisantes pour satisfaire la demande prévisible au pays, permettre les exportations de GNL proposées par NewTimes et combler toute augmentation éventuelle plausible de la demande. Dans son analyse de sensibilité de la demande, où elle a pris en compte un accroissement de 20 % de la demande canadienne par rapport au scénario de référence, GIT estime que l'approvisionnement en gaz naturel disponible pour le marché canadien est suffisant pour satisfaire les besoins des Canadiens durant la période de prévision. GIT et M. Priddle affirment que les exportations proposées par NewTimes n'empêcheront aucunement de répondre aux besoins en gaz naturel des Canadiens.

Dans sa prévision de l'offre et de la demande canadiennes dans le contexte des exportations de GNL depuis le Canada, GIT a soutenu que ces exportations seraient limitées et qu'aucun gros acheteur ne s'est encore engagé à long terme à acheter du GNL du Canada. Selon elle, la demande mondiale est fonction du volume des exportations de GNL de l'ensemble des exportateurs qui se font concurrence sur ce même marché mondial limité qu'ils se partagent. Les exportateurs de GNL canadien font face à une vive concurrence des autres fournisseurs opérant à l'échelle mondiale. Dans son analyse du marché mondial du GNL, GIT fait mention de l'importance du prix pour les acheteurs et a affirmé que le gaz nord-américain n'est peut-être pas celui qui jouit du plus grand avantage sur le plan géographique ou sur celui des coûts de production. Elle a indiqué que les projets aux États-Unis auraient une longueur d'avance sur les projets au Canada, ce qui pourrait nuire aux exportations canadiennes de GNL. Enfin, GIT fait remarquer que les coûts élevés de construction et de transport du GNL canadien peuvent rendre celui-ci non rentable pour les régions où la demande est forte et, ultimement, limiter le volume des exportations de GNL.

Opinion de l'Office

L'Office a décidé d'accorder à NewTimes, sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil, une licence en vue de l'exportation de gaz naturel liquéfié, aux conditions décrites à l'annexe I de la présente lettre. Aux termes de l'article 118 de la *Loi*, le rôle de l'Office consiste à veiller à ce que le volume proposé des 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 (ce qu'on appelle le « critère de l'excédent »). L'Office tient compte du contexte de libre-échange qui existe sur le marché nord-américain intégré du gaz naturel pour répondre aux besoins des Canadiens. Selon la région, les exportations et les importations contribuent soit à

l'offre, soit à la demande de gaz. C'est dans ce contexte que l'Office juge si le critère de l'excédent dont la *Loi* fait mention est respecté.

L'Office a établi que le volume d'exportation de gaz naturel envisagé par NewTimes constitue un excédent par rapport aux besoins des Canadiens. Il ne doute pas que les ressources gazières au Canada, comme dans le reste de l'Amérique du Nord, sont abondantes et qu'elles peuvent répondre à la demande canadienne raisonnablement prévisible, y compris les exportations de GNL proposées par le demandeur, et par une future et plausible hausse de la demande. L'Office convient, avec GIT et M. Priddle, que le marché nord-américain du gaz est très fluide, ouvert, efficient, intégré et réactif aux changements qui s'opèrent sur le plan de l'offre et de la demande. Il accepte en outre l'analyse de la demande de gaz au Canada présentée par le demandeur et conclut que l'abondance des ressources de gaz naturel au pays ainsi que l'intégration et le bon fonctionnement du marché gazier nord-américain permettent de croire que les besoins des Canadiens seront satisfaits.

L'Office surveille l'offre et la demande de gaz naturel au Canada, y compris l'évolution du GNL. Cette surveillance lui permet de relever 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 de gaz naturel 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.

Par ailleurs, depuis la déréglementation des marchés gaziers canadiens 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, ainsi qu'une structure commerciale complexe.

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. Cependant, toutes ces entreprises de GNL se font concurrence dans un marché mondial limité et sont confrontées à des difficultés sur le plan de la mise en valeur et de la construction. L'Office reconnaît la preuve de NewTimes, qui présente les facteurs pouvant vraisemblablement limiter les volumes d'exportation de GNL depuis le Canada, comme la demande et les prix et la concurrence à l'échelle mondiale. GIT a aussi mentionné le fait que les coûts de construction, de production et de transport, ainsi que la proximité de l'Amérique du Nord des marchés mondiaux et le moment de la réalisation des projets en sol canadien pourraient constituer d'autres facteurs limitant les exportations. L'Office ne prédit pas quelles licences seront utilisées, ou seront utilisées en partie seulement. Il évalue le bien-fondé de chaque demande individuellement.

Enjeux soulevés durant la période de commentaires

Le 9 décembre 2015, APSE a fait part de ses commentaires concernant la demande. Sa principale préoccupation porte sur la qualité de la preuve déposée, les hypothèses et les incertitudes relatives à la prévision et sur les volumes totaux d'exportations approuvés par l'Office.

APSE a exprimé des inquiétudes quant à la preuve déposée par GIT. En ce qui concerne les hypothèses et les incertitudes se rattachant à la prévision, APSE met en doute l'hypothèse de GIT à l'égard du prix du pétrole et l'incidence que pourraient avoir des variables possibles sur les conclusions touchant l'offre et la demande. APSE a aussi soutenu qu'il y a des incertitudes concernant le volume de GNL qui peut être exporté du Canada, et a fait valoir que les volumes d'exportation maximums approuvés au Canada et en Amérique du Nord entraîneraient un accroissement de la production plus élevé que celui envisagé par GIT dans sa prévision. Enfin, APSE a affirmé que c'est le volume global des exportations qui doit être pris en compte dans l'analyse de la demande, car c'est le volume des exportations de GNL de tous les projets qui déterminera si les besoins de la société sont satisfaits, et non chaque projet pris individuellement.

Dans sa réponse à APSE déposée le 15 décembre 2015, NewTimes a soutenu que les renseignements dont dispose l'Office, soit sa demande et ses réponses aux demandes de renseignements, suffisent pour qu'il puisse juger si le critère de l'excédent est respecté. NewTimes a affirmé que la méthode préconisée par l'Office, qui consiste à prendre en considération le volume des exportations de chaque demandeur plutôt que le volume de l'ensemble des demandes qui lui ont été présentées, demeurerait valide et pertinente.

Opinion de l'Office

L'Office juge que la preuve du demandeur démontre que le volume proposé des exportations de gaz provient de l'excédent de la production, après avoir tenu compte des besoins raisonnablement prévisibles de la consommation au Canada, eu égard aux perspectives liées aux découvertes de pétrole ou de gaz au pays. L'Office n'est pas en mesure d'étudier les aspects connexes au projet relatifs aux installations de GNL.

Tout en admettant que les prévisions de production sont fondées sur des hypothèses qui renferment une certaine part d'incertitude, l'Office reconnaît que les ressources sont abondantes et que les marchés fixeront les prix qui dicteront leur mise en valeur. L'Office ne doute 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. 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.

Tel qu'il a été mentionné, l'Office juge que les demandes qu'il a approuvées à ce jour représentent un volume élevé d'exportations de GNL en provenance du Canada. Cependant, toutes ces entreprises de GNL se font concurrence dans un marché mondial limité et sont confrontées à des difficultés sur le plan de la mise en valeur et de la construction.

Conditions et mesures demandées

NewTimes a affirmé avoir l'intention d'agir en qualité d'agent de tiers qui désirent exporter du GNL du Canada, conformément aux modalités de la licence.

NewTimes demande à être soustraite des exigences de déclaration prévues à l'article 4 du *Règlement de l'Office national de l'énergie sur les rapports relatifs aux exportations et aux importations* (le *Règlement sur les rapports*). Le demandeur souhaite que les rapports mensuels soient remplacés par des rapports trimestriels.

Selon NewTimes, il est raisonnable de penser que l'obligation de produire des rapports mensuels contenue dans le *Règlement sur les rapports* pourrait nuire à sa compétitivité et contrevenir aux dispositions des ententes contractuelles. NewTimes affirme également que c'est cette même préoccupation qui a incité KM LNG Operating General Partnership (KM LNG) a demandé l'autorisation de produire des rapports trimestriels et qu'elle souhaite qu'on lui accorde le même traitement³.

Dans la mesure où l'information n'est pas incluse dans sa demande, NewTimes a aussi sollicité une exemption relative aux exigences de dépôt de renseignements pour les demandes de licence d'exportation de gaz prévues à l'article 12 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*). NewTimes a aussi demandé qu'on la soustraie aux exigences de déclaration contenues dans le *Guide de dépôt* de l'Office et toute mesure supplémentaire que l'Office pourrait juger appropriée de lui accorder dans les circonstances.

Opinion de l'Office

L'Office est d'avis que l'article 116 de la *Loi* n'exige pas que le titulaire de la licence d'exportation soit aussi le propriétaire du gaz naturel. Il ne juge donc pas nécessaire d'inclure dans la licence une condition autorisant NewTimes à agir en qualité d'agent au nom de tiers. L'Office fait remarquer que NewTimes, en qualité d'agent, exporterait le gaz naturel aux termes de sa licence, pour laquelle elle est tenue de faire des déclarations conformément au *Règlement sur les rapports*.

L'Office rejette la demande de NewTimes visant à être autorisée à présenter des rapports trimestriels plutôt que mensuels, comme l'exige le *Règlement sur les rapports*. La surveillance qu'exerce l'Office sur les marchés dépend des renseignements qui sont exigés des titulaires d'une autorisation d'exportation en conformité avec ce règlement. L'Office fait remarquer qu'il ne rend pas nécessairement publique l'information obtenue du titulaire d'une licence d'exportation. Il continuera de favoriser la transparence des marchés, tout en faisant preuve de discernement au moment de choisir l'information devant être publiée.

³ « Demande de renseignements n° 1.4 de l'Office datée du 19 août 2015 portant sur l'exemption relative aux exigences de déclaration (dossier [A72168](#)) et réponses du demandeur en date du 21 septembre 2015 (dossier [A72677](#))

L'Office rappelle à NewTimes qu'elle doit lui remettre, conformément au *Règlement sur les rapports*, au plus tard le dernier jour de chaque mois pendant toute la durée de la licence, une déclaration visant le mois précédent qui contient les renseignements voulus au sujet des opérations effectuées dans le cadre de la licence.

L'Office souligne qu'il peut exempter les demandeurs de licences d'exportation des exigences relatives au dépôt des renseignements mentionnés à l'article 12 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 à l'alinéa 12f). L'Office reconnaît en outre que les exigences sur les renseignements à fournir aux termes de l'article 12 de ce règlement ne s'appliquent pas toutes à son évaluation de la demande. Par conséquent, l'Office soustrait NewTimes des exigences portant sur les renseignements à fournir aux termes de l'article 12 du *Règlement relatif à la Partie VI* qui ne sont pas contenus dans la demande.

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 indication contraire de l'Office, NewTimes est tenue de se conformer aux conditions contenues dans la licence.

Durée et conditions de la licence et point d'exportation

2. Sous réserve de la condition 3, la licence entre en vigueur à la date de la première exportation et le demeure pendant une période de 25 ans.
3. La licence prend fin 10 ans à partir de la date de l'agrément de sa délivrance par le gouverneur en conseil, à moins que les exportations de gaz naturel n'aient alors commencé ou que l'Office n'en décide autrement.
4. Les quantités de gaz naturel pouvant être exportées aux termes de la licence sont les suivantes :
 - a. Le volume maximal pouvant être exporté pendant toute période de 12 mois consécutifs, en tenant compte de l'écart admissible de 15 %, ne doit pas dépasser 19,09 Gm³.
 - b. Le volume global maximal, en tenant compte de l'écart admissible de 15 %, ne doit pas dépasser 458,16 Gm³.
5. Le gaz naturel sera exporté à partir de la sortie du bras de chargement de l'usine de liquéfaction du gaz devant être située dans les environs de Prince Rupert, en Colombie-Britannique, au Canada.