



LETTRE DE DÉCISION

Dossier OF-EI-Gas-GL-W156-2016-01 01
Le 28 juillet 2016

Maître Bradley S. Gilmour
Bennett Jones LLP
Bankers Hall Est, bureau 4500
855, Deuxième Rue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 4K7
Courriel : gilmourb@bennettjones.com

Maître James Morse
Service du contentieux
ExxonMobil Gas & Power Marketing Co.
22777 Springwoods Village Parkway
Spring, TX ÉTATS-UNIS 77389
Courriel : james.morse@exxonmobil.com

Monsieur Myles Fox
Affaires réglementaires
Marketing du gaz, de l'électricité et des LGN
Imperial Oil Resources et Exxon
Mobil Canada
505, boul. Quarry Park S.-E.
Calgary (Alberta) T2C 5N1
Courriel : myles.fox@exxonmobil.com

Maître Patrick K. Johnson
Service du contentieux
ExxonMobil Gas & Power Marketing Co.
22777 Springwoods Village Parkway
Spring, TX ÉTATS-UNIS 77389
Courriel : patrick.k.johnson@exxonmobil.com

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

Maîtres, Monsieur,

Le 28 mars 2016, WCC a présenté à l'Office national de l'énergie une demande au titre de l'article 117 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*) en vue d'obtenir une licence d'exportation (la licence) de gaz naturel (la demande) sous forme liquéfiée.

Les caractéristiques de la licence que demande WCC sont les suivantes :

- durée de 40 ans à compter de la date de la première exportation;
- écart annuel admissible de 15 % et volume d'exportation annuel maximal de 47,61 milliards de mètres cubes (Gm^3) ou 1 680,15 milliards de pieds cubes (Gpi^3)¹ de gaz naturel;
- volume global maximal de 1 817 Gm^3 ou 64,2 billions de mètres cubes (Tpi^3) de gaz naturel pendant la durée de la licence²;

.../2

¹ Quantité annuelle demandée de 41,4 Gm^3 (1 461 Gpi^3) plus écart annuel admissible de 15 % inscrit dans le calendrier du demandeur, lequel prévoit une accélération de la production.

² La quantité demandée est ajustée en fonction du calendrier de production accélérée et tient compte de l'écart annuel admissible de 15 %.

- point d'exportation de GNL à partir du Canada à la sortie du bras de chargement du terminal de liquéfaction de gaz naturel devant être situé dans les environs de Kitimat ou de Prince Rupert, en Colombie-Britannique;
- disposition de temporisation précisant que, sauf autorisation contraire de l'Office, la licence prendra fin 10 ans après la date à laquelle le gouverneur en conseil en aura agréé la délivrance si les exportations n'ont alors pas encore commencé.

Contexte

WCC a d'abord demandé à l'Office une licence d'exportation de GNL le 19 juin 2013, alors pour une durée de 25 ans. L'Office a approuvé cette demande le 16 décembre 2013. WCC a reçu l'approbation du gouverneur en conseil le 18 mars 2014 et l'Office a délivré la licence GL-302 le 31 mars 2014.

Depuis que l'Office a délivré la licence GL-302, le cadre légal a changé. La *Loi n° 1 sur le plan d'action économique de 2015*, qui a obtenu la sanction royale le 23 juin 2015, a modifié en partie le paragraphe 119.01(1.1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. La modification a pour effet de faire passer la durée maximale des licences d'exportation de gaz naturel, au sens de la définition de *gaz naturel*, de 25 à 40 ans. Le 31 juillet 2015, 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 par l'ajout de la définition suivante de *gaz naturel* :

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 28 mars 2016, WCC a demandé à l'Office, au titre de l'article 117 de la *Loi*, une licence d'une durée d'au plus 40 ans en vue d'exporter du gaz naturel sous forme liquéfiée. Le demandeur a déclaré que le GNL exporté serait conforme à la définition de *gaz naturel* énoncée dans le *Règlement*.

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

WCC a publié, les 21 et 24 mai 2016, respectivement dans les quotidiens *La Presse* et *The Globe and Mail*, des avis de demande et de période de commentaires (les avis) à l'intention des personnes touchées. Les avis indiquaient que toute personne touchée qui souhaitait présenter des commentaires relatifs au critère de l'excédent³ pouvait le faire avant le 27 juin 2016 et que WCC devait répondre à ces commentaires avant le 8 juillet 2016.

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 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. »

L'Office a transmis la demande de renseignements (DR) informelle n° 1 à WCC le 20 avril 2016 et WCC a déposé sa réponse le 27 avril 2016. L'Office a envoyé la DR n° 2 le 12 mai 2016, puis a reçu les réponses de WCC le 2 juin 2016.

Détermination de l'excédent

WCC a fait valoir que, comme l'exige le critère de l'excédent, la quantité de gaz naturel qu'elle souhaite exporter ne dépassait pas l'excédent de la production par rapport aux besoins normalement prévisibles du Canada, eu égard aux perspectives liées à la découverte de gaz au pays. Pour appuyer ses dires, WCC a présenté les études *Long-Term Natural Gas Supply and Demand Forecast to 2065*, de Solomon Associates (Solomon) et *WCC LNG Ltd., Application for a 40-year Gas Export Licence: Implications and Surplus Assessment Report*, de M. Roland Priddle (M. Priddle).

Solomon et M. Priddle avancent 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. Solomon affirme que la production de l'Ouest canadien est actuellement restreinte par le marché et par des facteurs ayant trait à la concurrence. La hausse de la production de cette région sur la période de prévision serait le fait, d'une part, des nouveaux débouchés découlant des volumes du projet que propose WCC et, d'autre part, de la demande supplémentaire provenant des sables bitumineux et de la production d'énergie du Canada. Solomon fait remarquer que la demande industrielle de 2065 comprend des exportations canadiennes de GNL de l'ordre de 4,7 Gpi³/jour (4,9 PJ/jour), ce qui rend compte des volumes du projet envisagé par WCC. Solomon affirme qu'il y a des ressources de gaz peu coûteuses en abondance dans les gisements schisteux et dans les gisements non classiques de l'Amérique du Nord, notamment du Canada et s'attend à ce que les marchés du gaz naturel en Amérique du Nord continuent de se comporter rationnellement pendant la période de prévision et d'envoyer des signaux appropriés pour l'exploitation des ressources en vue de répondre à la demande intérieure canadienne et à la demande d'exportation.

Solomon affirme en outre que les ressources gazières nord-américaines sont abondantes et qu'elles pourront répondre, à prix équitable, aux besoins en énergie des consommateurs durant la période de prévision. Solomon indique que l'Amérique du Nord dispose encore de 3 381 Tpi³ (3 550 EJ) de gaz naturel, dont une quantité confirmée de 334 Tpi³ (351 EJ). Selon Solomon, en date du 1^{er} janvier 2015, le potentiel ultime restant de gaz naturel du Canada était estimé à 856 Tpi³, soit plus de 248 années de production au rythme actuel de la demande canadienne.

Solomon et M. Priddle affirment que les marchés gaziers canadiens ont été bien approvisionnés ces dernières années et ils s'attendent à ce que la tendance se poursuive puisque ces marchés font partie d'un marché nord-américain intégré. Solomon et M. Priddle décrivent le marché nord-américain du gaz naturel comme étant très fluide, ouvert et efficient. Après avoir réalisé une analyse de sensibilité de la demande canadienne supposant une augmentation de celle-ci de l'ordre de 20 %, Solomon estime que ce scénario ne changerait pas les conclusions globales du rapport. Solomon et M. Priddle concluent que l'exportation de gaz que propose le demandeur n'empêchera nullement les Canadiens de répondre à leurs besoins en gaz naturel.

Solomon, dans l'analyse du niveau d'exportations de GNL du Canada qu'elle a réalisée dans le cadre de sa prévision d'offre et de demande, n'a tenu compte que des volumes d'exportation du demandeur. Au sujet des facteurs qui pourraient limiter le volume des exportations de GNL du Canada, M. Priddle en a relevé certains propres aux divers projets et certains d'ordre mondial. Au nombre des premiers, il a notamment inclus dans son recensement des facteurs limitatifs comme la distance entre les projets en question et les sources d'approvisionnement en gaz au Canada, la création d'une infrastructure d'offre gazière en des lieux éloignés ou dans des emplacements nullement aménagés, les questions de financement, la complexité sur le plan commercial, le risque d'une action non menée à terme et les difficultés d'ordre économique. Quant aux facteurs limitatifs d'ordre mondial, Priddle a mentionné la demande de gaz à l'échelle régionale comme à l'échelle mondiale, une croissance modeste du marché et la concurrence des autres pays.

Enjeux soulevés durant la période de commentaires

Aucun enjeu n'a été soulevé durant la période de commentaires.

Opinion de l'Office

L'Office a décidé d'octroyer une licence de 40 ans à WCC, sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil, pour exporter du gaz naturel, tel qu'il est défini dans le *Règlement*, selon les conditions énoncées à l'annexe I 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 proposé d'exportation de gaz naturel 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 (critère de l'excédent). Dans l'exercice de ce mandat, l'Office reconnaît que le libre-échange, sur le marché nord-américain de l'énergie, répond aux besoins du Canada en matière de gaz naturel. 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 juge si le critère de l'excédent dont la *Loi* fait mention est respecté.

L'Office a établi que le volume de gaz naturel que WCC propose d'exporter, pour une durée de 40 ans, constitue un excédent par rapport aux besoins des Canadiens. Il est convaincu que les ressources de gaz naturel du Canada, comme celles de l'ensemble 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 possible hausse future de la demande.

Considérées dans leur ensemble, les demandes de licences d'exportation présentées à ce jour à l'Office représentent 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 se heurtent à de nombreuses difficultés sur le plan de la mise en valeur et de la construction. Comme l'indique la preuve présentée dans le cadre de la demande de WCC, l'Office croit que ce ne sont pas toutes les licences d'exportation de GNL qu'il a délivrées qui seront utilisées ou qui le seront pour la quantité totale permise. En outre, l'Office évalue le bien-fondé de chaque demande individuellement.

L'Office prend acte du fait que WCC demande une licence d'exportation de GNL d'une durée de 40 ans à la suite des modifications législatives exposées à la section « Contexte ». Pour s'assurer que WCC exportera du gaz naturel conforme à la définition énoncée dans le *Règlement* tout au long de la durée de sa licence, l'Office a prévu une condition en ce sens.

L'Office surveille l'offre et la demande de gaz naturel au Canada, y compris l'évolution de la situation avec le GNL. Cette surveillance lui permet de déceler les situations où les marchés pourraient mal 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. Le marché gazier nord-américain se caractérise par un grand nombre d'acheteurs et de vendeurs, un vaste réseau en expansion de gazoducs et d'installations de stockage, et une structure commerciale sophistiquée. Depuis la déréglementation des marchés gaziers canadiens en 1985, les marchés gaziers nord-américains fonctionnent de manière efficiente, et rien n'indique qu'il en sera autrement à l'avenir, du moins jusqu'au terme de la durée demandée de 40 ans.

Exemptions et conditions supplémentaires

Exemption relative aux exigences de dépôt de renseignements

WCC demande une exemption relativement aux exigences, prévues à l'article 12 du *Règlement*, sur le dépôt de renseignements pour les demandes liées à l'exportation de gaz, sauf en ce qui concerne les renseignements déjà inclus dans sa demande. WCC 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 note qu'il peut exempter les demandeurs de licence d'exportation de gaz des exigences relatives au dépôt de renseignements prévues à l'article 12 du *Règlement*. 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, il a indiqué qu'il n'exigerait plus que les demandeurs de licences d'exportation de gaz déposent les renseignements visés à l'alinéa 12f) du *Règlement*. L'Office travaille à modifier le *Règlement* pour qu'il tienne compte des modifications apportées à la *Loi*. En outre, il reconnaît que ce ne sont pas toutes les exigences prévues à l'article 12 du *Règlement* qui sont pertinentes dans le cadre de son évaluation de la présente demande.

Par conséquent, l'Office soustrait WCC aux exigences portant sur les renseignements à fournir aux termes de l'article 12 du *Règlement* qui n'étaient pas contenus dans la demande.

Annulation de la licence GL-302

Dans sa demande, WCC indique que, si l'Office approuve la présente demande et, sur agrément du gouverneur en conseil, délivre la licence, sous réserve de certaines conditions, le demandeur consentira à ce que l'Office annule la licence GL-302 en vertu du paragraphe 119(3) de la *Loi*, une fois épuisés tous les droits d'appel ou de révision judiciaire accordés par l'Office et le gouverneur en conseil à l'égard de la licence.

Opinion de l'Office

L'Office, après l'agrément du gouverneur en conseil et l'octroi de la licence, priera WCC de lui envoyer une lettre lui demandant d'annuler la licence GL-302 en vertu du paragraphe 119(3) de la *Loi*, une fois épuisés tous les droits d'appel ou de révision judiciaire accordés par l'Office ou le gouverneur en conseil à l'égard de la licence.

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



S. J. Kelly
Membre présidant l'audience



S. Parrish
Membre



M. Lytle
Membre

juillet 2016
Calgary (Alberta)

Annexe I

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

Généralités

1. WCC LNG Ltd. (WCC) est tenue de se conformer à l'ensemble des conditions de la présente licence, sauf indication contraire de l'Office national de l'énergie.

Durée et conditions de la licence et point d'exportation

2. Sous réserve de la condition 3, la période de validité de la présente licence commence à la date de la première exportation et se poursuit pendant 40 ans.
3. La présente licence expire 10 ans après la date à laquelle le gouverneur en conseil en a agréé la délivrance si les exportations de GNL n'ont alors pas encore commencé, à moins que l'Office n'en décide autrement.
4. Les quantités maximales de gaz naturel, y compris l'écart admissible, que WCC peut exporter sous le régime de la présente licence sont les suivantes :
 - a) 47,61 milliards de mètres cubes (Gm^3) pendant toute période de 12 mois consécutifs;
 - b) 1 817 Gm^3 pour la durée de validité de la licence.
5. Le point d'exportation du gaz naturel à partir du Canada sera à la sortie du bras de chargement du terminal de liquéfaction de gaz naturel devant être situé dans les environs de Kitimat ou de Prince Rupert, en Colombie-Britannique.
6. Le gaz naturel qu'exportera WCC devra correspondre à la définition de *gaz naturel* énoncée dans le *Règlement de l'Office national de l'énergie concernant le gaz et le pétrole (partie VI de la Loi)*.