

NOVA Gas Transmission Ltd. (NGTL)
Demande visant une méthode de conception des droits et une opération d'intégration
Motifs de décision RHW-1-2010

1 Introduction

Le 27 novembre 2009, NGTL a demandé à l'Office national de l'énergie (l'ONÉ ou l'Office) d'approuver un règlement intervenu entre elle et le comité sur les droits, le Tarif, les installations et les procédures (DTIP) au sujet de la méthode de conception des droits du réseau de l'Alberta, lequel englobe environ 24 000 km de pipelines, de stations de compression et d'autres installations connexes. Par la même occasion, NGTL a demandé à l'Office d'approuver un accord d'intégration conclu avec ATCO Gas and Pipelines Ltd. L'Office a eu recours à un processus par voie de mémoires pour obtenir les commentaires des parties intéressées et la réplique de NGTL. Les opinions de l'Office sur les questions objet de l'instance sont présentées dans la section 2 des présents Motifs de décision.

1.1 Contexte

NGTL est une filiale en propriété exclusive de TransCanada PipeLines Limited, propriétaire et exploitante du réseau de l'Alberta, un vaste réseau de transport du gaz naturel produit dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien.

Le réseau de l'Alberta est de compétence fédérale et assujéti à la réglementation de l'Office depuis le 29 avril 2009. Auparavant, il était de compétence provinciale et réglementé par l'Alberta Utilities Commission (AUC) et ses organismes remplacés.

La demande adressée par NGTL en date du 27 novembre 2009 avait pour but de faire approuver la méthode de conception des droits exigibles sur le réseau de l'Alberta ainsi que les conditions des services offerts sur ce réseau, tels qu'ils étaient énoncés dans le règlement sur l'examen de la conception des droits et des services (le règlement). NGTL demandait en outre que soit approuvée l'intégration commerciale du réseau de l'Alberta et du réseau de pipelines ATCO (PA), tel qu'il avait été convenu aux termes de l'accord d'intégration du réseau de l'Alberta conclu par PA et NGTL (l'accord d'intégration).

NGTL a expliqué que le règlement faisait suite à un examen de la méthode de conception des droits et des conditions des services du réseau de l'Alberta que NGTL et les membres du comité sur les DTIP avaient entamé en juin 2008. Elle a fait savoir que le règlement était le résultat d'un équilibre et d'un compromis acceptables entre les positions et intérêts diversifiés des parties.

En ce qui concerne l'accord d'intégration, NGTL et PA avaient annoncé en septembre 2008 qu'elles avaient négocié les modalités d'une proposition d'accord sur la prestation d'un service de transport intégré et continu de gaz naturel au moyen d'une seule gamme de services. NGTL et PA ont signé l'accord d'intégration proprement dit en avril 2009. Le groupe de travail sur l'examen de la conception des droits et des services ainsi que le comité sur les DTIP avaient discuté des répercussions de l'intégration au moment d'étudier la méthode de conception des droits proposée.

Dans sa demande, NGTL a présenté le règlement et l'accord d'intégration en un seul dossier consolidé. NGTL et PA ont également demandé au Bureau de la concurrence d'autoriser l'intégration proposée.

1.2 Aperçu de la demande

Tel qu'il est indiqué dans la sous-section précédente, deux accords soutiennent la demande du 27 novembre 2009 de NGTL visant une méthode de conception des droits et une opération d'intégration pour 2010. Premièrement, NGTL et les parties prenantes du réseau de l'Alberta ont convenu du règlement, qui décrit des propositions de changements à la méthode de conception des droits existante, et les conditions des services du réseau de l'Alberta. En deuxième lieu, NGTL et ATCO Gas and Pipelines Ltd., au nom de PA, ont conclu l'accord d'intégration. Cet accord porte sur l'intégration commerciale du réseau de l'Alberta de NGTL au réseau PA afin de créer une seule entreprise de transport de gaz ayant un seul tarif approuvé par l'ONÉ. Dans cette demande, NGTL prie l'Office d'approuver la mise en application du règlement et de l'accord, ainsi que d'autoriser en principe les échanges d'actifs entre NGTL et PA à l'appui de l'accord d'intégration. NGTL donnera plus de détails sur ces échanges d'actifs à l'Office à une date ultérieure dans une ou plusieurs demandes distinctes.

NGTL a demandé à l'Office de rendre une ordonnance ayant pour effet :

- d'approuver la méthode de conception des droits exigibles sur le réseau de l'Alberta, les conditions des services, des modifications tarifaires ainsi qu'un mécanisme de transition à l'intention des clients affectés par les changements apportés aux droits, tel qu'il a été déterminé par le règlement et décrit dans la demande;
- d'approuver l'accord d'intégration, y compris
 - a) l'ajout des besoins en produits annuels de PA approuvés par l'AUC aux besoins en produits annuels de NGTL,
 - b) le processus d'intégration et de transition des contrats des clients de PA à NGTL,
 - c) le principe d'un échange d'actifs entre PA et NGTL.

1.3 Le processus adopté par l'Office

Après avoir reçu de NGTL la demande visant une méthode de conception des droits et une opération d'intégration, l'Office lui a écrit le 22 décembre 2009 pour solliciter les commentaires des parties intéressées sur le processus que l'Office devrait adopter pour étudier la demande. L'Office a reçu les commentaires de 12 parties à la mi-janvier 2010. NGTL a répliqué à ces commentaires le 22 janvier 2010. L'Office a pu constater que la plupart des parties appuyaient les éléments de la demande portant sur la méthode de conception des droits et l'intégration et qu'aucune ne s'y opposait, tandis qu'une société n'avait pas encore défini sa position au sujet de l'accord d'intégration. Selon l'Office, un bon nombre des organisations ayant soumis des commentaires et NGTL, d'après sa réplique, étaient du même avis au sujet du processus que l'Office devrait adopter pour étudier la demande. Par voie de lettre en date du 4 mars 2010, l'Office a informé NGTL qu'il avait opté pour un processus par voie de mémoires qui

comporterait des demandes de renseignements adressées à NGTL le 25 mars 2010 au plus tard, auxquelles NGTL serait tenue de répondre le 8 avril 2010 au plus tard. L'étape des demandes de renseignements a été suivie de celle des mémoires des parties intéressées, puis de la réplique de NGTL. Douze parties ont déposé des mémoires le 22 avril 2010 et NGTL a répliqué le 6 mai 2010.

2 Enjeux soulevés au cours du processus de l'Office

Les questions traitées dans les sous-sections qui suivent ont été soulevées par l'Office ou par les parties dans leurs mémoires. Le Western Export Group (WEG), Terasen Gas Inc. (TGI) et Westcoast Energy Inc., exploitée sous la dénomination sociale Spectra Energy Transmission (Westcoast) étaient préoccupés par des éléments de la méthode de conception des droits. Relativement à la proposition d'intégration avec PA, BP Canada Energy Company (BP) s'est dite préoccupée par le titre de propriété des liquides de gaz naturel (LGN) tandis que NOVA Chemicals Corporation (NOVA Chemicals) s'inquiétait des droits une fois l'intégration avec PA réalisée.

2.1 Méthode de conception des droits

NGTL a expliqué dans sa demande que le règlement entraînerait trois principaux changements à la méthode de conception des droits et aux conditions de service du réseau de l'Alberta. Premièrement, l'alignement du droit de livraison sur service garanti (droit SG-L) sur le droit de réception sur service garanti (droit SG-R) moyen serait éliminé. Les droits seraient plutôt déterminés en fonction de la division en montants égaux des besoins en produits du réseau de l'Alberta pour les services de réception et de livraison. Deuxièmement, un service de livraison primaire unique remplacerait le service de SG-L actuel aux points de livraison pour exportation et le SG-L en Alberta pour ce qui est des livraisons à l'intérieur des limites de l'Alberta. Le SG-L proposé serait disponible à trois points de livraison mutuellement exclusifs : SG-L1 (livraisons aux grands gazoducs sortant du bassin), SG-L2 (livraisons à l'intérieur du bassin ou livraisons intérieures sauf celles qui sont destinées aux sociétés de distribution locale (SDL) en Alberta) et SG-L3 (livraisons aux SDL et exception faite de SG-L1 et SG-L2). Troisièmement, le droit pour les livraisons intérieures comprendrait une composante transport liée à la demande pour tenir compte de la distance sur laquelle le gaz est transporté. Le droit exigible pour les livraisons à l'intérieur de l'Alberta comprend seulement une composante mesurage et est lié au produit transporté. Le processus par voie de mémoires a fait ressortir certaines questions dont l'Office traite ci-après.

2.1.1 Superficie au sol du réseau de l'Alberta implicite dans le règlement

Présentations de WEG et de TGI

WEG et TGI ont toutes les deux soulevé des préoccupations au sujet de la superficie au sol du réseau de l'Alberta sous-entendue dans le règlement. TGI a participé aux négociations ayant mené au règlement, en son nom et à titre de membre de WEG. L'appui de TGI à la conception des droits précisée dans le règlement reposait sur la superficie au sol du réseau de l'Alberta telle

qu'elle était au moment des négociations, laquelle ne comprenait aucun projet de prolongement dans le nord-est de la Colombie-Britannique (C.-B.). WEG a indiqué en outre que le règlement devrait s'appliquer à la superficie au sol qu'avait le réseau de l'Alberta le 17 juillet 2009, date du protocole d'entente à la base du règlement.

Présentations de l'Industrial Gas Consumers Association of Alberta (IGCAA)

L'IGCAA était partie au processus de règlement; elle a indiqué que selon elle, entre autres raisons invoquées, le réseau de l'Alberta était passé sous l'autorité du fédéral afin de faciliter l'apport économique et ordonné des approvisionnements à des points de réception au nord et à l'ouest de l'Alberta. Elle a fait savoir que l'approvisionnement en gaz dans le nord-est de la C.-B., et le raccordement aux installations de transport du gaz provenant de la vallée du Mackenzie et de l'Alaska, constituaient le prolongement géographique complet (que ce soit matériellement ou sous forme d'arrangements de service) du réseau de l'Alberta dont elle avait tenu compte dans le contexte des discussions au sujet de la conception des droits ayant mené au règlement.

Présentations de l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP)

L'ACPP a appuyé la demande de NGTL concernant la méthode de conception des droits et signalé qu'elle manifestait cet appui parce que selon elle, les principales interconnexions du réseau de l'Alberta pour le SG-L1 seraient maintenues aux points de livraison actuels sur le réseau principal de TransCanada, Foothills B.C. et Foothills Saskatchewan.

Présentations de NGTL

NGTL a indiqué que la méthode de conception des droits objet de la demande s'appliquerait aux points de réception sur le réseau de l'Alberta tant en C.-B. qu'en Alberta. Elle a ajouté qu'elle soumettrait à part de nouveaux points de réception, par exemple sur la canalisation principale de Groundbirch, fondés sur la méthode de conception des droits issue du règlement.

NTGL a confirmé l'impression qu'avait l'ACPP au sujet de l'emplacement des principales interconnexions pour le SG-L1.

2.1.2 Plafond approprié pour le droit du SG-R

Présentations de NGTL

NGTL a fait valoir que la méthode de conception proposée pour les droits aux points de réception est contrainte par un droit plafond et un droit plancher respectivement supérieur ou inférieur de 8 cents le millier de pieds cubes au droit moyen du SG-R. NGTL était d'avis que ces droits plancher et plafond représentent un écart tarifaire suffisant pour refléter les écarts de coûts du service aux différents points de réception. Elle a indiqué que les parties avaient convenu en tant qu'élément du règlement de continuer à utiliser les droits plafond et plancher du SG-R en vigueur sur les nouveaux prolongements en C.-B., lequel est issu de discussions exhaustives entre NGTL et les parties prenantes intéressées du réseau de l'Alberta. Elle a souligné en outre que le comité sur les DTIP avait adopté sans opposition la résolution T2008-01, Examen de la

Lettre de décision

RHW-1-2010

Page 4

conception des droits et des services. En conséquence, NGTL ne croyait pas qu'elle donnerait des renseignements supplémentaires pour confirmer que les droits plancher et plafond du SG-R sont appropriés pour les nouveaux points de réception sur le réseau de l'Alberta, y compris ceux qui se trouvent sur la canalisation principale de Groundbirch. NGTL a donc soutenu que l'Office devrait refuser la requête de Westcoast voulant que NGTL soit tenue de faire approuver les droits visant les points de réception sur les nouveaux prolongements vers la C.-B.

Présentations de Westcoast

Westcoast n'était pas partie au processus de règlement et n'a pas pris position officiellement à ce sujet. Westcoast a souligné que le coût unitaire attribué d'un nombre considérable de points de réception se situe à l'extérieur de la fourchette des droits plancher et plafond proposés par NGTL. Westcoast a cité l'opinion de NGTL selon laquelle le prix aux points de réception Groundbirch et Cabin serait à hauteur ou près du droit plafond SG-R (c'est-à-dire 24,4 cents le millier de pieds cubes fondé sur les droits de 2008). D'après Westcoast, la preuve de NGTL ne contenait pas de comparaison entre les droits aux points de réception et les coûts attribués pour les prolongements futurs du réseau de NGTL.

Westcoast a proposé que NGTL soit tenue de soumettre à l'Office des renseignements permettant de démontrer que les droits plafond et plancher respectivement supérieur ou inférieur de 8 cents le millier de pieds cubes au droit moyen au point de réception sont appropriés et que les droits établis pour ces nouveaux points de réception permettraient de recouvrer une part équitable des coûts du réseau de NGTL. Westcoast a également demandé que l'Office précise, dans toute décision ayant pour effet d'approuver la demande de NGTL, que cette approbation ne s'étendrait pas au droit qu'il conviendrait d'appliquer pour le service aux points de réception sur les prolongements du réseau de NGTL en C.-B. ni constituerait-elle un préjugé en faveur de ce droit. Selon Westcoast, cette exigence serait conforme aux Motifs de décision GH-1-2009 concernant le projet de pipeline Groundbirch.

Présentation de WEG et de TGI

TGI et WEG ont indiqué que les prolongements à venir du réseau de l'Alberta pourraient nécessiter un examen de la méthode de conception des droits étant donné qu'il faut s'attendre à des changements à cet égard en raison de l'évolution des réseaux pipeliniers dans le temps. TGI craignait que la conception des droits proposée et le plafond du droit SG-R procurent un avantage concurrentiel artificiel par rapport à l'accès au gaz pour le réseau de NGTL relativement au réseau de Westcoast. TGI s'inquiétait en outre du manque d'information à propos de l'incidence des agrandissements dans le nord-est de la C.-B. sur la distance de transport. TGI et WEG ont fait valoir que les faits et circonstances pris en compte durant les négociations sur le règlement pourraient changer considérablement et que ces changements pourraient justifier des modifications à la méthode de conception des droits de NGTL.

Opinion de l'Office

Dans le contexte de la demande de NGTL, l'Office considère que la question de la superficie au sol du réseau de l'Alberta dont il est fait état dans le règlement est liée de

près au caractère approprié ou non des droits plafond et plancher respectivement supérieur ou inférieur de 8 cents le millier de pieds cubes au droit moyen du SG-R pour le service à des points de réception particuliers. L'Office a étudié ces questions simultanément.

Dans son évaluation de l'à-propos de la méthode de conception fondée sur des droits plancher et plafond, l'Office a tenu compte de son incidence sur les expéditeurs et sur la concurrence éventuelle pour de nouveaux approvisionnements. L'Office a accordé une importance considérable au fait que le règlement, et la méthode de conception des droits demandée qui constitue un de ses éléments, a fait l'objet d'une résolution adoptée sans opposition par le comité sur les DTIP et n'a été contesté par aucune des parties à l'instance. L'Office accepte la méthode de conception figurant dans le règlement pour la détermination des droits aux points de réception particuliers sur le réseau de l'Alberta dans le nord-est de la C.-B.

Étant donné que l'Office traite habituellement les règlements négociés comme un tout, il n'impose aucune échéance ni aucune limite géographique au règlement. À l'avenir cependant, il aura besoin de renseignements suffisants pour déterminer si les droits plafond et plancher respectivement supérieur ou inférieur de 8 cents le millier de pieds cubes au droit moyen du SG-R demeure approprié. À cette fin, l'Office oblige NGTL à lui soumettre une étude en deux parties. La première doit être déposée le 1^{er} juillet 2012 au plus tard (avant l'expiration du règlement sur les besoins en produits dont l'approbation a été demandée récemment (2010-2012)). La seconde devra constituer une mise à jour de la première et être déposée le 1^{er} juillet 2015 au plus tard. Cette dernière échéance permettra à NGTL d'incorporer et d'évaluer les effets réels des changements de conception des droits, de l'intégration avec PA et de tout prolongement dans le nord-est de la C.-B. approuvé par l'Office. Des précisions sur l'étude exigée sont présentées à l'annexe A.

2.2 Accord d'intégration : répercussions commerciales

NGTL a également déposé un accord d'intégration conclu par NGTL et PA en vue de la prestation d'un service intégré de transport du gaz naturel albertain. NGTL et PA ont signé l'accord d'intégration en avril 2009. Dans sa demande, NGTL a présenté le règlement et l'accord d'intégration en un seul dossier consolidé. Le groupe de travail sur l'examen de la conception des droits et des services ainsi que le comité sur les DTIP avaient discuté des répercussions de l'intégration au moment d'étudier la méthode de conception des droits proposée.

Dans sa demande d'approbation de l'accord d'intégration adressée à l'Office, NGTL a fait connaître certaines répercussions particulières sur ses droits et services :

- l'ajout des besoins en produits annuels de PA approuvés par l'AUC aux besoins en produits annuels de NGTL,
- le processus d'intégration et de transition des contrats des clients de PA à NGTL.

D'autres parties ont soulevé un certain nombre de questions qui sont traitées ci-après. Aucune partie à l'instance n'a demandé que l'Office refuse d'approuver l'accord d'intégration.

2.2.1 Droits exigés en double relativement au pipeline Ventures Joffre

Présentations de NOVA Chemicals

NOVA Chemicals doit payer actuellement un droit sur le réseau de l'Alberta (propriété de NGTL) et un droit sur le pipeline Ventures Joffre (appartenant à TransCanada Pipeline Ventures Limited Partnership (Ventures)) pour le service au même point de livraison près du complexe pétrochimique de Joffre. NOVA Chemicals a fait remarquer que NGTL avait indiqué que le pipeline Ventures faisait partie d'un réseau global intégré. Par conséquent, NOVA Chemicals était d'avis qu'elle est assujettie à des droits doubles parce qu'elle doit payer des droits différents pour le même service au même point de livraison sur le réseau de l'Alberta et sur le pipeline Ventures. Elle appuyait la demande parce que cette dernière, entre autres, a pour but d'éliminer les droits exigibles en double, et que l'élimination des droits doubles devrait s'appliquer à tous les clients de PA et de NGTL et donc inclure les droits exigibles sur le pipeline Ventures.

Présentations de NGTL

NGTL a souligné que le pipeline Ventures fait partie d'un réseau global intégré de livraison de gaz au complexe pétrochimique Joffre. Ce pipeline appartient toutefois à Ventures et n'est pas visé par l'accord d'intégration. NGTL a soutenu que NOVA Chemicals avait passé des contrats distincts avec Ventures pour le service sur le pipeline Ventures et qu'il ne s'agit pas du « même service » que NOVA Chemicals reçoit sur le latéral marchand de Joffre et que la situation ne se traduit pas par des droits exigés en double. NGTL était plutôt d'avis que NOVA Chemicals paie des droits distincts pour des services distincts sur chacun des réseaux.

Opinion de l'Office

L'Office a décidé de ne pas statuer pour le moment sur la possibilité que des droits soient exigés en double sur le pipeline Ventures. L'Office n'est pas en mesure d'inclure le pipeline Ventures, qui n'est pas de son ressort, dans l'accord d'intégration, lequel lie deux parties commerciales (NGTL et PA). Selon l'Office, il faudrait qu'une demande d'autorisation distincte lui soit adressée pour qu'il puisse se pencher sur la possibilité que des droits doubles soient exigés sur le pipeline Ventures.

2.2.2 Titre de propriété des liquides de gaz naturel transportés sur le réseau de l'Alberta

Présentation de BP

S'agissant de la transition des contrats de PA pour les livraisons aux usines de chevauchement aux contrats de NGTL portant sur les autres services (AS), BP a remarqué que NGTL ne peut obtenir le titre de propriété sur les LGN et le transférer au détenteur d'un contrat d'AS comme PA le fait actuellement pour les détenteurs de contrats de livraison aux usines de chevauchement. Pour cette raison, BP a prétendu que NGTL ne respecte pas l'obligation qui lui est faite d'effectuer la transition des contrats de livraison aux usines de chevauchement aux contrats d'AS aux mêmes conditions et sur la base de caractéristiques de service comparables. BP n'a passé aucun contrat de livraison aux usines de chevauchement avec PA, mais achète plutôt des liquides de l'usine d'extraction d'éthane d'Edmonton (UEEE) qui reçoit du gaz livré par PA. BP craignait

Lettre de décision

RHW-1-2010

Page 7

que la transition des contrats de livraison aux usines de chevauchement de PA aux contrats d'AS de NGTL modifie les droits d'extraction actuels de PA.

BP a reconnu que NGTL a mis au point un processus lui permettant de régler la question de l'extraction. BP tient toutefois à ce que la demande visant l'intégration soit mise de côté en attendant que soit trouvée une solution acceptable au problème du transfert du titre de propriété des LGN au détenteur d'un contrat de livraison aux usines de chevauchement ou d'AS. BP n'a pas révélé quelle mesure elle a prise auprès de l'UEEE pour régler ce problème ni a-t-elle indiqué quel mal il pourrait y avoir à ce que des contrats de livraison aux usines de chevauchement soient remplacés par les contrats d'AS de NGTL.

Présentation de NGTL

NGTL a reconnu en réponse à une demande de renseignements que contrairement à PA, elle ne prend pas possession des LGN en vertu de ses dispositions tarifaires et ne peut transférer le titre de propriété sur les LGN aux termes d'un accord sur les AS. Dans sa réplique, NGTL a fait savoir qu'elle continuait de rencontrer les détenteurs de contrats de livraison aux usines de chevauchement pour discuter de la transition de ces contrats de PA aux accords sur les AS de NGTL. NGTL a souligné que BP ne détient pas de contrat de livraison aux usines de chevauchement et qu'aucun détenteur de tels contrats ne s'est opposé à la proposition d'intégration au cours de l'instance. NGTL sait que les contrats de livraison aux usines de chevauchement d'AS ne prévoient pas de droits acquis à long terme pour les détenteurs et que PA peut résilier ces contrats sur avis. NGTL a fait valoir que la prestation de services aux termes des accords d'AS ne signifie pas que le titre de propriété du produit transporté est automatiquement accordé.

Opinion de l'Office

L'Office constate que BP n'a pas révélé quelles mesures elle avait prises ou prévoyait prendre pour résoudre les préoccupations au sujet du contrat commercial passé avec l'UEEE. Il prend note en outre que BP n'a pas passé de contrat de livraison aux usines de chevauchement avec PA et qu'il n'exerce aucune autorité sur les arrangements commerciaux conclus par les usines d'extraction et les tierces parties telle BP. En conséquence, l'Office ne se penchera pas sur les préoccupations de BP au sujet du titre de propriété au cours de la présente instance. Par ailleurs, l'Office n'a pas été persuadé par la présentation de BP dans laquelle la société demande de mettre l'accord d'intégration de côté, mais il a plutôt étudié le règlement et l'accord d'intégration comme s'il s'agissait d'un tout. L'Office encourage NGTL et les détenteurs de contrats de livraison aux usines de chevauchement à continuer de prendre en compte et de régler les problèmes d'extraction dans le cadre du processus collaboratif établi par NGTL.

2.3 Accord d'intégration : Échange d'actifs

Dans sa demande d'approbation de l'accord d'intégration conclu par NGTL et PA, NGTL sollicite l'approbation en principe d'un échange d'actifs entre PA et NGTL, qui sont du ressort de l'AUC et de l'ONÉ, respectivement. PA a fait une demande pour l'approbation en principe

de l'échange d'actifs auprès de l'AUC. NGTL et PA demanderont à leur réglementeur respectif d'autoriser le transfert de certaines installations. Les deux entreprises ont également entrepris des démarches d'approbation auprès du Bureau de la concurrence.

Il est prévu que les échanges d'actifs auraient lieu région par région sur quelque 18 mois. En tout, l'échange représenterait 3 800 km de pipelines, 220 stations de compression et six compresseurs, d'une valeur globale d'environ 150 millions de dollars pour chaque pipelinière. NGTL et PA ont entrepris de délimiter les endroits où de nouvelles installations seraient construites par chacune d'entre elles. NGTL a dit s'attendre à ce que l'échange d'actifs ait pour effet de céder la propriété des installations existantes de manière à ce qu'il y ait correspondance entre la propriété et l'exploitation des installations à l'intérieur d'une superficie au sol donnée.

2.3.1 Approbation du « principe » d'échange d'actifs

NGTL demande que l'Office donne son accord « de principe » à l'échange d'actifs étant donné qu'elle s'est engagée à faire une ou plusieurs demandes d'autorisation officielles à cet égard aux termes de l'article 74 de la Loi sur l'ONÉ à une date ultérieure. La demande à l'étude envisage un futur transfert d'actifs actuellement du ressort de la province à la compétence du fédéral, et vice versa.

Opinion de l'Office

Tel que NGTL le reconnaît, une approbation conceptuelle liée à l'échange d'actifs devra quand même faire l'objet de demandes détaillées qui devront être déposées auprès de l'Office en vertu de l'article 74. En conséquence, l'Office ne tirera aucune conclusion au sujet de l'échange d'actifs, car cela serait prématuré. Théoriquement, l'échange d'actifs semble raisonnable et offre la possibilité de réaliser des gains d'efficacité opérationnelle, de comprimer les coûts et d'améliorer la souplesse nécessaire à l'agrandissement coordonné du réseau, facteurs habituellement propices à l'intérêt public. L'Office signale en outre n'avoir reçu aucune déclaration d'opposition expresse à l'échange d'actifs.

Bien que l'Office juge raisonnable l'échange d'actifs décrit dans l'accord d'intégration, il ne faut pas y voir, ni explicitement ni implicitement, une approbation préalable de sa part, ni une autorisation visant de futures demandes qui lui seraient adressées en vertu de l'article 74. L'Office évaluera ces demandes sur leur fond même au moment où elles seront déposées.

2.3.2 Programme de consultation des propriétaires fonciers de NGTL

NGTL a indiqué dans sa demande que le transfert de propriété de ses installations ferait l'objet de demandes distinctes et qu'elle avait répertorié la plupart des installations visées par l'échange d'actifs. NGTL a ajouté que l'échange aurait une incidence sur des propriétaires fonciers et qu'elle avait l'intention de les consulter une fois qu'elle aurait déterminé avec plus de certitude lesquelles des installations feraient l'objet de l'échange. Aucune des autres parties à l'instance n'a soulevé la question de la consultation des propriétaires fonciers.

Si l'échange d'actifs était réalisé, certaines installations de NGTL transférées à PA passeraient sous compétence provinciale et certaines installations transférées à NGTL seraient alors du ressort du fédéral. Le changement de compétence sur l'ensemble du réseau de l'Alberta de NGTL a été pris en compte dans les Motifs de décision GH-5-2008. Dans le cadre de cette instance, NGTL s'était engagée à consulter les propriétaires fonciers après la délivrance d'un certificat. Des propriétaires fonciers et groupes d'intérêts ont argué que le changement de compétence d'une administration à l'autre avait des incidences considérables sur les propriétaires fonciers en raison des différences entre les lois provinciales et les lois fédérales.

En ce qui concerne l'échange d'actifs, l'Office a demandé que NGTL en décrive les incidences éventuelles sur les propriétaires fonciers et donne une vue d'ensemble des principes, buts et mécanismes du programme de consultation qu'elle prévoyait utiliser auprès des propriétaires touchés. NGTL a répondu qu'il y aurait un certain nombre d'enjeux éventuels pour les propriétaires fonciers et elle a décrit les buts et mécanismes du programme de consultation qu'elle mettrait au point et exécuterait en compagnie de PA (l'autre exploitant qui aurait à consulter les propriétaires fonciers touchés par l'échange d'actifs). NGTL a réitéré l'engagement qu'elle a pris de fournir plus de renseignements dans toute demande qu'elle soumettrait en vertu de l'article 74.

Opinion de l'Office

Dans le cas d'une variété de projets, l'Office s'attend à ce que les demandeurs entreprennent des consultations auprès des personnes ou groupes susceptibles d'être touchés et démontrent que ces consultations ont été effectuées de manière adéquate. L'ampleur des consultations publiques devrait être fonction du cadre, de la nature et de l'envergure du projet. Certaines installations du réseau de l'Alberta de NGTL transférées sous compétence fédérale suivant l'approbation donnée antérieurement par l'Office pourraient maintenant revenir sous compétence provinciale et vice versa. Étant donné que les différences entre la réglementation provinciale et la réglementation fédérale peuvent avoir une incidence sur les propriétaires fonciers, l'Office est d'avis que les propriétaires fonciers doivent être consultés au sujet des répercussions de l'échange d'actifs. Il estime en outre que ces consultations devraient comporter des renseignements clairs et pertinents communiqués aux propriétaires fonciers en temps opportun, et tenir compte des besoins, des réactions et des préoccupations de ceux qui sont affectés.

L'Office prend acte de l'engagement de NGTL à élaborer et mettre en œuvre un programme de consultation conjointement avec PA et de son engagement à donner des précisions sur ses consultations au moment du dépôt de ses demandes en vertu de l'article 74. L'Office déterminera si ces programmes de consultation conviennent quand il recevra les demandes déposées en vertu de l'article 74. L'Office, dans l'ordonnance ci-annexée, donne d'autres indications à NGTL à propos de ses attentes avant le dépôt de ces demandes et à propos de leur contenu.

2.3.3 Responsabilités eu égard aux frais de cessation d'exploitation futurs

La demande énonçait des critères dont NGTL tiendrait compte pour choisir les actifs à être échangés. Tout en faisant correspondre, en règle générale, la propriété des installations existantes et leur exploitation à l'intérieur d'une superficie au sol donnée, les parties à l'accord d'intégration s'efforcent d'échanger des actifs dont la valeur comptable serait approximativement identique. De plus, les parties affirment que l'échange d'actifs n'aura aucun effet sur leurs besoins en produits respectifs. Selon les dispositions de l'accord d'intégration, ce dernier vise les buts suivants :

- les installations transférées sont de valeur identique,
- aucune des parties ne subit d'incidence négative,
- l'échange se traduit par le plus d'efficience possible pour le réseau de l'Alberta.

L'échange devrait réduire les doubles emplois de ressources et accroître l'efficience.

Les objectifs de l'échange tiennent compte des écarts entre l'investissement initial et l'amortissement cumulé et la valeur des biens échangés n'est pas nécessairement tributaire de leur valeur comptable réglementaire. Il n'est fait aucune mention explicite du potentiel que des actifs de valeur comptable identique aient des charges futures différentes. D'après le régime de réglementation de l'ONÉ, NGTL aurait à prendre en compte le passif estimatif des installations étant donné qu'aux termes des Motifs de décision RH-2-2008, les sociétés du Groupe 1 devront déposer un état estimatif des frais de cessation d'exploitation de leurs réseaux pipeliniers en mai 2011. NGTL a fait savoir que l'AUC n'oblige pas actuellement les sociétés pipelinères à mettre des fonds de côté pour couvrir leurs frais de cessation d'exploitation futurs. L'accord d'intégration ne précise pas de quelle manière les écarts entre passifs seraient reconnus dans la valeur d'échange.

NGTL a souligné qu'elle n'était au courant d'aucun écart entre les approches, pratiques ou méthodes financières de PA par rapport à celles de NGTL eu égard aux cessations d'exploitation futures, tout en précisant que NGTL et PA étaient toutes les deux assujetties à la réglementation de la même régie provinciale et qu'elles n'étaient pas tenues de contribuer à un fonds destiné à couvrir les frais de cessation d'exploitation futurs.

Opinion de l'Office

À l'instance RH-2-2008, l'Office a énoncé les étapes et principes visant à faire en sorte que des montants appropriés soient prévus pour couvrir les charges de cessation d'exploitation futures à l'égard des pipelines du ressort de l'ONÉ. Par souci de transparence, l'Office jugerait utile à son examen des dépôts effectués en vertu de l'article 74 que NGTL lui présente certains renseignements sur la manière dont elle propose de traiter de ces passifs.

En conséquence, l'Office enjoint à NGTL d'inclure dans les documents qu'elle déposera à l'appui des échanges d'actifs proposés en vertu de l'article 74 des estimations des frais

de cessation d'exploitation des actifs qui doivent soit être du ressort de l'ONÉ soit cesser de l'être.

L'Office lui enjoint également d'inclure dans les documents déposés en vertu de l'article 74 un avis de la part de la contrepartie (PA) confirmant que l'échange d'actifs tient compte de tous fonds généraux ou particuliers mis de côté à titre de charge pour frais de cessation d'exploitation futurs ainsi que le montant de ces fonds le cas échéant.

Il est important de préciser la nature des passifs au moment de transférer des actifs. Ces précisions pourraient revêtir une importance particulière si une des sociétés est du ressort de l'ONÉ et l'autre ne l'est pas. C'est pourquoi l'Office ordonne que soient indiqués dans les documents qui seront déposés en vertu de l'article 74 le nom de la partie qui prendra en charge les actifs échangés entre PA et NGTL ainsi que les conditions de l'échange.

L'Office estime que fournir les renseignements demandés ne représenterait pas un fardeau pour NGTL, étant donné qu'il serait normal que PA et NGTL, à titre de sociétés commerciales faisant preuve de la diligence requise, tiennent compte des renseignements sur les passifs environnementaux en effectuant des achats et ventes d'actifs. Fournir ces renseignements au moment des dépôts en vertu de l'article 74 permettra à toutes les parties de mieux comprendre les répercussions du transfert de propriété proposé et complètera la demande soumise à l'examen de l'Office.

3 Décision de l'Office au sujet de la demande

Eu égard à la méthode de conception des droits, l'Office est convaincu que toutes les parties portant intérêt aux droits de NGTL ont eu l'occasion de participer au processus collaboratif et de faire reconnaître et étudier leurs intérêts dans le règlement. L'Office constate qu'aucune des parties n'a demandé à l'Office de rejeter le règlement. L'Office estime que le règlement respecte les lignes directrices de l'Office sur les règlements négociés.

Dans la mesure où la méthode sera mise en pratique de manière prudente, l'Office s'attend à ce que les droits qui en résultent soient justes et raisonnables et ne donnent pas lieu à des distinctions injustes. En conséquence, l'Office approuve intégralement le règlement présenté par NGTL dans sa demande.

À l'avenir cependant, de manière à établir que la méthode de conception des droits demeure appropriée, l'Office exigera que NGTL dépose des renseignements complémentaires. Il aura besoin de renseignements complémentaires sur le rapport entre les droits et les coûts selon le point de réception de manière à pouvoir déterminer si les droits plafond et plancher respectivement supérieur ou inférieur de 8 cents le millier de pieds cubes au droit moyen du SG-R demeurent appropriés. Ces renseignements devront lui être soumis en 2012 et en 2015 pour qu'ils tiennent compte de l'incidence de certains débits, coûts et changements de droits sur le réseau intégré. Les renseignements exigés sont résumés ci-après et énoncés en plus de détails dans l'annexe A.

L'Office constate que NGTL a présenté le règlement et l'accord d'intégration en un seul dossier consolidé et que certaines parties ont fait savoir que leur soutien du règlement était assujéti à

Lettre de décision

RHW-1-2010

Page 12

l'intégration du réseau de l'Alberta avec PA. Les parties ont eu l'occasion de commenter les répercussions commerciales de l'accord d'intégration sur la conception des droits. Aucune partie à l'instance n'a demandé que l'Office refuse d'approuver l'accord d'intégration. Tel qu'il a été précisé ci-dessus, l'Office a étudié le règlement et l'accord d'intégration sous forme de dossier consolidé unique. En conséquence, l'Office approuve l'accord d'intégration conclu entre NGTL et PA dans la mesure où ses répercussions commerciales sont intégrées dans la méthode de conception des droits et les services de NGTL, y compris ce qui suit :

- l'ajout des besoins en produits annuels de PA approuvés par l'AUC aux besoins en produits annuels de NGTL,
- le processus d'intégration et de transition des contrats des clients de PA à NGTL.

En ce qui concerne le moment choisi pour mettre en œuvre les changements proposés, même si BP est d'avis que l'Office devrait enjoindre à NGTL de mettre en œuvre les changements découlant de la nouvelle méthode de conception des droits et de l'accord d'intégration à compter du début de l'année gazière traditionnelle, l'Office accepte la proposition de NGTL de faire correspondre la mise en œuvre avec des dates clés pour l'industrie.

Quant à la demande de NGTL de faire approuver le principe de l'échange d'actifs, l'Office prend acte de l'intention de l'accord d'intégration, soit de créer un service continu et intégré de transport de gaz naturel albertain pour les clients. L'Office ne tirera aucune conclusion sur l'échange d'actifs, parce qu'il considère que ce serait prématuré de le faire, mais cet échange lui semble raisonnable et offre la possibilité de réaliser des gains d'efficacité opérationnelle, de comprimer les coûts et d'améliorer la souplesse nécessaire à l'agrandissement coordonné du réseau, résultats habituellement conformes à l'intérêt public. L'Office ne garantit pas cependant par les présentes l'approbation de toute demande présentée à l'avenir en vertu de l'article 74 et il précise qu'une telle demande sera jugée sur son fond même une fois déposée auprès de l'Office et compte tenu, entre autres, du contenu intégral ou non et des consultations des propriétaires fonciers et autres parties touchés.

Compte tenu de ce qui précède, l'Office approuve la demande de NGTL par voie de l'ordonnance ci-jointe.

Les autres directives adressées à NGTL dans le cadre de la présente décision sont résumées ci-après. Ce résumé est présenté uniquement à titre documentaire. En cas d'écart entre les directives résumées ci-dessous et celles qui sont présentées dans le corps des Motifs de décision, le libellé des Motifs l'emporte. NGTL doit :

- déposer une étude en deux parties, décrite à l'annexe A, ayant pour but de déterminer s'il demeure approprié que soient en vigueur des droits plafond et plancher respectivement supérieur ou inférieur de 8 cents le millier de pieds cubes au droit moyen du SG-R pour tous les points de réception y compris ceux du nord-est de la C.-B. approuvés par l'Office aux fins de raccordement au réseau de l'Alberta.
 - 1) La première partie doit être déposée au plus tard le 1^{er} juillet 2012 et reposer sur les débits estimatifs de 2012 si nécessaire.

- 2) La deuxième partie doit être déposée au plus tard le 1^{er} juillet 2015 et reposer sur les débits réels de 2014, y compris les débits mesurés aux points de réception du nord-est de la C.-B.
- Au moins 30 jours avant le dépôt de ses demandes relatives aux échanges d'actifs, NGTL, par lettre recommandée, doit aviser tous les propriétaires fonciers touchés de son intention de demander le transfert de ses actifs en vertu de l'article 74 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Cette lettre doit comprendre, mais sans s'y limiter :
 - 1) des renseignements suffisamment détaillés sur le transfert d'actifs envisagé pour permettre aux propriétaires fonciers de déterminer leurs intérêts et préoccupations;
 - 2) la date projetée du dépôt des demandes;
 - 3) des renseignements sur la façon dont les propriétaires fonciers peuvent faire part de toutes les préoccupations non réglées au sujet des demandes devant l'Office, y compris la participation à son processus sous forme de lettre de commentaires;
 - 4) les coordonnées complètes des personnes-ressources de l'Office.
 - L'Office enjoint à NGTL d'inclure dans ses demandes d'échanges d'actifs en vertu de l'article 74 :
 - 1) des renseignements complets sur les consultations des propriétaires fonciers et autres parties prenantes touchés,
 - 2) pour tout actif dont l'échange est proposé,
 - des estimations des frais de cessation d'exploitation des actifs qui cessent d'être du ressort de l'ONÉ ou vice versa
 - une déclaration des contreparties sur le financement au préalable de la cessation d'exploitation
 - une description de tout partage de passifs.

4 Dispositif

Le texte qui précède constitue notre décision et nos motifs de décision relativement à cette question.



L. Mercier
Membre président



R. George
Membre



R.D. Vergette
Membre

Calgary (Alberta)
août 2010

**APERÇU DE L'ÉTUDE SUR L'ÉVALUATION DU MAINTIEN DU CARACTÈRE
APPROPRIÉ DES DROITS PLANCHER ET PLAFOND DU SG-R DU RÉSEAU DE
L'ALBERTA DE NGTL**

L'étude est nécessaire à la collecte de renseignements permettant à l'Office de déterminer s'il demeure approprié que des droits plafond et plancher respectivement supérieur ou inférieur de 8 cents le millier de pieds cubes au droit moyen du SG-R soient maintenus pour le service à des points de réception particuliers sur le réseau de l'Alberta de NGTL. L'étude doit établir une comparaison entre les droits plancher et plafond du SG-R approuvés et les coûts de service sur les points de réception diversifiés sur le plan géographique du réseau de l'Alberta, y compris les prolongements prévus pour le nord-est de la C.-B. NGTL doit :

- au plus tard le 1^{er} juillet 2012, déposer la première partie de l'étude en fonction des débits estimatifs sur le réseau de l'Alberta en 2012.
- au plus tard le 1^{er} juillet 2015, déposer la deuxième partie de l'étude en fonction des débits réels sur le réseau de l'Alberta en 2014.

Renseignements que l'étude doit renfermer

L'Office demande à NGTL d'inclure un résumé des résultats dans un format semblable à celui qu'elle a utilisé en réponse à la demande de renseignements 1.1 (a) à (l)¹ de Westcoast. En règle générale, l'Office demande que NGTL approfondisse l'analyse que Westcoast a entreprise en réponse à la DR 1.1 de Westcoast. Ce complément d'analyse doit contenir des données sur chacun des points de réception du réseau de l'Alberta, y compris ceux qui se trouvent sur le pipeline Groundbirch et le projet de Horn River, s'il est approuvé par l'Office.

La première partie de l'étude doit établir une comparaison entre les droits du SG-R approuvés par l'Office pour les débits gaziers estimatifs du réseau en 2012 et le coût unitaire attribué estimatif du service sur les différents points de réception² du réseau de l'Alberta.

La deuxième partie de l'étude doit établir une comparaison entre les droits du SG-R approuvés par l'Office pour 2014 et le coût unitaire attribué réel du service sur les différents points de réception du réseau de l'Alberta en 2014.

L'étude doit :

- préciser le nom et le numéro de chaque point de réception, ainsi que la sous-zone tarifaire³ (ou la zone tarifaire si la sous-zone n'est pas connue) dans lequel chaque point de réception est situé;

¹ Dépôt par voie électronique n° A1S4Q1

² Les points de réception en vigueur en 2012 selon le Tarif de transport et le tableau des droits et charges de NGTL, pièce jointe 1.

- classer les points de réception par ordre de coûts unitaires attribués ascendants;
- indiquer le coût unitaire attribué⁴ et le droit du SG-R lié à la demande pour chaque point de réception, ainsi que la différence entre le coût unitaire attribué et le droit du SG-R lié à la demande⁵;
- démontrer l'importance de la quantité de gaz livrée aux points de réception, par exemple en présentant les quantités cumulatives liées à la demande contractuelle (QDC) en regard de chaque point de réception et le coût unitaire attribué, par ordre ascendant. (Nota : Si la confidentialité des données contractuelles d'un client pose problème, commencer à indiquer les QDC au point de réception où le coût unitaire attribué est égal ou immédiatement inférieur au droit SG-R plancher. De plus, combiner les QDC d'au moins deux points de réception pour préserver le caractère confidentiel des données de clients particuliers.)
- fournir des données pour résumer l'effet des droits plancher et plafond du SG-R sur la répartition des obligations en termes de besoins en produits entre les clients de NGTL. Ces données devraient préciser :
 - les produits additionnels, en dollars et pourcentage, obtenus des expéditeurs dont les coûts unitaires attribués sont inférieurs au droit plancher du SG-R;
 - les produits additionnels, en dollars et pourcentage, obtenus des expéditeurs dont les coûts unitaires attribués se situent entre les droits plancher et plafond du SG-R;
 - la diminution des produits, en dollars et pourcentage, subie par les expéditeurs dont les coûts unitaires attribués sont supérieurs au droit plafond du SG-R.

L'étude doit traiter des avantages et des inconvénients que représenterait le maintien des écarts pour les points de réception où les coûts attribués sont supérieurs au droit plafond ou inférieurs au droit plancher du SG-R. Cette évaluation doit faire référence expressément aux points de réception sur le pipeline Groundbirch et le projet de Horn River, si l'Office approuve ce dernier.

³ Tel qu'indiqué dans le plan annuel 2009 de NGTL ou le plan de l'année durant laquelle NGTL effectue l'étude.

⁴ Le coût unitaire attribué pour un point de réception correspond à la définition qui en est donnée dans le premier paragraphe du préambule de la demande de renseignements 1.1 de Westcoast (dépôt par voie électronique no A1S4Q1, page PDF 1 de 12).

⁵ Les unités sont les mêmes que celles qui sont citées dans la réponse de NGTL à la demande de renseignements 1.1 de Westcoast, pièce jointe (dépôt par voie électronique n° A1S4Q1, pages PDF 7 à 12 de 12).

Lignes directrices suggérées et hypothèses concernant l'étude

En ce qui concerne la première partie, l'Office s'attend à ce que NGTL élabore des scénarios de débit et des hypothèses simplifiées sur les caractéristiques hydrauliques lui permettant de présenter des données significatives sans subir de délai de deux ans pour l'obtention des données réelles sur la distance de transport. En ce qui concerne la deuxième partie, l'Office s'attend à ce que NGTL exécute ses processus rapidement pour que les résultats de l'étude se fondent sur les données de débit réelles de 2014.

Les calculs relatifs à la première partie de l'étude doivent reposer sur l'hypothèse que la méthode de conception des droits et l'intégration proposées aient été entièrement mises en œuvre (c.-à-d. au-delà de l'étape de transition).

L'étude doit inclure tout autre renseignement ou scénario permettant de déterminer s'il demeure approprié que des droits plafond et plancher respectivement supérieur ou inférieur de 8 cents le millier de pieds cubes au droit moyen du SG-R soient maintenus pour le service à des points de réception particuliers sur le réseau de l'Alberta de NGTL.