



LETTRÉ DE DÉCISION

Dossier OF-EI-Gas-GL-P757-2016-01 01

Le 13 octobre 2016

Monsieur Afendy Ali
Chef des finances
Pacific NorthWest LNG Ltd.
Park Place Tower, bureau 2500
666, rue Burrard
Vancouver (Colombie-Britannique) V6C 3B1
Courriel : aali@pnwlng.com

Maître Julie G. Hopkins
Borden Ladner Gervais LLP
520, Troisième Avenue S.-O., bureau 1900
Calgary (Alberta) T2P 0R3
Courriel : jghopkins@blg.com

**Pacific NorthWest LNG Ltd., en tant que commandité de Pacific NorthWest LNG Limited Partnership (Pacific NorthWest ou le demandeur)
Demande datée du 16 février 2016 sollicitant une licence d'exportation de gaz naturel sous forme liquéfiée (GNL) d'une durée de 40 ans, présentée aux termes de l'article 117 de la Loi sur l'Office national de l'énergie
Motifs de décision de l'Office national de l'énergie**

Monsieur, Maître,

Le 16 février 2016, Pacific NorthWest 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 d'exportation (la licence) de gaz naturel (la demande), sous forme liquéfiée.

Les caractéristiques de la licence que demande Pacific NorthWest sont les suivantes :

- durée de 40 ans à compter de la date de la première exportation;
- 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 a agréé la délivrance si les exportations n'ont alors pas encore commencé;
- volume d'exportation annuel maximal de 34,62 milliards de mètres cubes (Gm³) de gaz naturel, incluant un écart annuel admissible de 15 %;
- volume global maximal de 1 368,8 Gm³ de gaz naturel pendant la durée de la licence¹;
- point d'exportation du GNL à partir du Canada correspondant à la sortie du bras de chargement du terminal de liquéfaction de gaz naturel proposé à l'île Lelu, dans le district de Port Edward, en Colombie-Britannique, sur le territoire domanial du ressort de l'Administration portuaire de Prince Rupert, en Colombie-Britannique, au Canada.

.../2

¹ La quantité demandée est ajustée en fonction de la production accélérée et inclut l'écart annuel admissible demandé.

Mise en contexte

Pacific NorthWest a présenté une première demande à l'Office le 5 juillet 2013 en vue d'obtenir une licence d'exportation de LGN d'une durée de 25 ans. L'Office a approuvé cette demande le 16 décembre 2013. Le 31 mars 2014, l'Office a informé Pacific NorthWest que le gouverneur en conseil avait approuvé la délivrance de la licence GL-303.

Depuis ce moment, le régime législatif a changé. La *Loi 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*. Cette modification a autorisé la délivrance de licences d'exportation de gaz naturel d'une durée maximale de 40 ans, plutôt que de 25 ans comme c'était le cas auparavant, si le gaz qui doit être exporté satisfait à la définition contenue dans le *Règlement de l'Office national de l'énergie concernant le gaz et le pétrole (partie VI de la Loi)* (le *Règlement*). Le 31 juillet 2015, le *Règlement* a été modifié par l'ajout de l'article 10.1, qui se lit comme suit :

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 16 février 2016, Pacific NorthWest a demandé à l'Office, aux termes de l'article 117 de la *Loi*, une licence d'une durée de 40 ans en vue d'exporter du gaz naturel sous forme liquéfiée. Dans sa preuve, elle a déclaré que le GNL exporté serait conforme à la définition de *gaz naturel* énoncée dans le *Règlement*.

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

Le 19 avril 2016, l'Office a fait la demande de renseignements n° 1 à Pacific NorthWest, qui a déposé sa réponse le 9 mai suivant.

Le 22 juillet 2016, Pacific NorthWest a publié dans les quotidiens *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 indiquait que toute personne touchée par la demande qui souhaitait déposer des documents relatifs au critère de l'excédent² pouvait le faire jusqu'au 29 août 2016, après quoi Pacific NorthWest aurait jusqu'au 8 septembre 2016 pour y répondre, s'il y a lieu.

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 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 reçu des observations d'Atlantic Pacific Spaceline Enterprise Incorporated (APSE) le 29 août 2016, et Pacific Northwest a déposé une réponse à ces observations le 7 septembre 2016. APSE a déposé de nouvelles observations le 14 septembre 2016, auxquelles Pacific NorthWest a donné suite le 16 du même mois.

Détermination de l'excédent

Pacific NorthWest a fait valoir que, comme l'exige le critère relatif à l'excédent, le volume de gaz naturel qu'elle souhaite 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. Pour étayer son argument, elle a présenté l'étude intitulée *Implications and Surplus Assessment Report* (le rapport) produite par M. Roland Priddle (M. Priddle), où il est indiqué que l'évaluation des ressources continue d'augmenter et que les abondantes ressources de gaz naturel peuvent soutenir la demande canadienne raisonnablement prévisible, y compris les exportations de GNL envisagées par Pacific NorthWest. M. Priddle a étudié les conditions entourant l'offre et la demande au Canada en se fondant sur l'hypothèse d'exportations brutes de GNL de 6,0 Gpi³/j depuis le Canada, incluant le volume d'exportation de 3,35 Gpi³/j³ demandé par Pacific NorthWest pour son projet.

M. Priddle a soutenu que l'évaluation croissante des ressources de gaz s'explique principalement par la mise en valeur révolutionnaire du gaz non classique au moyen de technologies novatrices comme le forage horizontal, l'augmentation de la productivité des appareils de forage et l'intensification de la concurrence dans l'industrie. Le rapport précise que les ressources de gaz, y compris la capacité d'approvisionnement de ces ressources, peuvent soutenir une hausse future et plausible de la demande⁴, ainsi que les exportations envisagées dans la demande, d'autres exportations de GNL et les exportations nettes prévues par pipelines.

On indique aussi dans le rapport que, traditionnellement, le gaz produit dans l'Ouest canadien a été exporté dans le Nord-Est des États-Unis en transitant par l'Ontario et le Québec. Selon M. Priddle, la production accélérée de gaz aux États-Unis s'est traduite par une diminution des exportations de gaz naturel du Canada vers son voisin du Sud.

M. Priddle a soutenu que le marché gazier nord-américain intégré est un marché qui fonctionne, en plus d'être le plus grand marché dans le monde et celui qui est le mieux exploité. Il a déclaré que depuis la déréglementation du secteur gazier en 1985, les besoins en gaz des Canadiens ont été entièrement satisfaits, à des prix établis par ce marché de plus en plus fonctionnel et évolué. Le rapport mentionne que le marché du gaz est transparent, efficace, accessible aux participants, liquide, concurrentiel, souple et réactif aux prix. Selon le rapport, le marché gazier au Canada et aux États-Unis 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.

³ Le volume de 3,35 Gpi³/j correspond au volume annuel d'exportation demandé de 34,62 Gm³.

⁴ Le rapport fait état de l'existence d'un surplus, même en tablant sur une hausse de 20 % de la sensibilité de la demande.

M. Priddle a affirmé que les coûts supplémentaires pour accroître la production afin d'alimenter l'offre liée aux exportations de GNL sont bas, et les effets sur les consommateurs canadiens de gaz seront probablement très faibles, s'il y en a. Il a ajouté que les exportations envisagées par Pacific NorthWest, somme toute relativement peu importantes au vu de l'offre globale disponible durant la période visée par la licence, ne pouvaient pas affecter de façon défavorable la structure, les caractéristiques et le fonctionnement du marché. Le rapport indique que les besoins en gaz des Canadiens continueront d'être facilement et adéquatement satisfaits, à des prix concurrentiels et en toute sécurité, malgré les volumes d'exportation visés par la demande, pendant la durée de la licence, à l'intérieur du marché nord-américain intégré.

M. Priddle a affirmé que l'on s'attend à ce que la production soit fonction de la demande, ce qui est conforme aux fortes attentes d'une abondance continue de gaz naturel au Canada et aux Amérique du Nord. On précise également dans le rapport qu'il n'existe aucune preuve que les marchés gaziers canadiens ne continueront pas à fonctionner de manière efficiente jusqu'au milieu des années 2060 et même après.

M. Priddle souligne qu'en tenant compte des volumes d'exportation de GNL depuis le Canada, aucune décision d'investissement finale n'a encore été prise pour l'un ou l'autre projet d'exportation. Il a ajouté que des facteurs propres aux différents projets et d'autres liés à la conjoncture mondiale pourraient limiter les volumes d'exportation de GNL depuis le Canada. Parmi les facteurs propres aux projets, on relève la distance entre les sources d'approvisionnement en gaz au Canada, l'aménagement d'une infrastructure d'approvisionnement dans des lieux éloignés ou des endroits encore inexploités, les enjeux liés au financement, la complexité des projets sur le plan commercial, les risques que les projets ne se concrétisent pas et les difficultés d'ordre économique, notamment la conjoncture mondiale, comme la demande de gaz à l'échelle internationale et régionale, la croissance modeste du marché du gaz et la concurrence internationale.

M. Priddle a conclu que l'Office pouvait être assuré que les ressources de gaz naturel au Canada sont abondantes et qu'elles peuvent répondre à la demande canadienne raisonnablement prévisible et soutenir les résultats de l'analyse de sensibilité de la demande misant sur une augmentation de celle-ci de l'ordre de 20 %.

Opinion de l'Office

Sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil et des conditions énoncées à l'annexe I de la présente lettre, l'Office a décidé d'octroyer à Pacific NorthWest une licence de 40 ans pour l'exportation de gaz naturel.

Le rôle de l'Office, selon 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 naturel au pays. Dans l'exercice de ce mandat, l'Office tient compte du contexte de libre-échange qui existe sur le marché nord-américain de l'énergie pour répondre aux besoins des Canadiens. Selon les particularités des régions, les exportations et les importations contribuent soit à l'offre, soit à la demande de gaz naturel.

L'Office a établi que le volume d'exportation de gaz naturel envisagé par Pacific NorthWest, pendant 40 ans, constitue un excédent par rapport aux besoins des Canadiens. Il est convaincu que les ressources de gaz naturel au Canada, comme celles de l'Amérique du Nord dans son ensemble, 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 future plausible de la demande.

Au total, le nombre de demandes de licences d'exportation présentées à ce jour 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 se heurtent à des difficultés sur le plan de la mise en valeur et de la construction. Comme l'indique la preuve présentée relativement à la demande de Pacific NorthWest, l'Office estime que les licences d'exportation de GNL qu'il a délivrées ne seront pas toutes utilisées, ou utilisées pour la quantité totale permise. En outre, l'Office évalue le bien-fondé de chaque demande individuellement.

Pour s'assurer que Pacific NorthWest exportera du gaz naturel satisfaisant aux critères de la définition de ce terme énoncée dans le *Règlement* pendant toute la durée de la 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 la situation concernant 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 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 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.

Questions soulevées durant la période de commentaires

Le 29 août 2016, APSE a soumis des commentaires à l'Office. Dans sa lettre, elle a recommandé que l'Office diffère sa décision sur la demande d'au moins six mois et qu'il examine l'incidence de l'ensemble des projets de liquéfaction envisagés au Canada. Subsidiairement, APSE a recommandé que l'Office rejette la demande et maintienne la GL-303 en place. APSE a fait valoir que l'Office tient compte de la viabilité économique des installations d'exportation de GNL dans son examen d'une demande d'exportation. Elle s'est exprimée sur le degré d'aménagement de l'infrastructure industrielle requise par le secteur du GNL, et a indiqué que les propositions de projets de GNL sont reportées ou latentes, mais qu'ils ne sont pas abandonnés. Elle a également soutenu que la production totale qui serait nécessaire dans le cas où tous les projets d'exportation iraient de l'avant pourrait réduire l'approvisionnement de gaz naturel disponible sur le marché canadien et son approvisionnement à elle.

En réponse à APSE, Pacific NorthWest a déclaré que l'Office n'évalue pas la viabilité économique des projets d'installations de liquéfaction. À son avis, les commentaires d'APSE concernant l'aménagement d'une infrastructure ne sont pertinents à l'égard d'aucun facteur dont l'Office doit tenir compte en vertu de l'article 118, et que les licences d'exportation de GNL qu'il délivre expireront si les exportations n'ont pas commencé à une certaine date. Pacific NorthWest a aussi soutenu qu'APSE n'avait donné aucun motif raisonnable qui justifierait, de la part de l'Office, un changement à la méthode d'évaluation qu'il a préconisée de façon constante à l'égard des demandes précédentes. Pacific NorthWest a fait remarquer que les projets de GNL canadiens qui ont fait l'objet de propositions ne seront pas tous réalisés, et que les volumes des exportations de GNL se situent bien en deçà des volumes totaux avancés par APSE.

Le 14 septembre 2016, APSE a déposé une contre-preuve à la réplique de Pacific NorthWest pour appuyer ses recommandations, formulées dans sa lettre du 29 août 2016.

Le 16 septembre 2016, Pacific NorthWest a déposé une réponse auprès de l'Office, indiquant qu'elle s'en remettait à sa lettre en date du 7 septembre 2016 et n'a fait aucun autre commentaire.

Opinion de l'Office

Le rôle de l'Office, selon 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 naturel au pays. L'Office n'évalue pas la viabilité économique ou les répercussions de l'infrastructure proposée de GNL, dont les installations de liquéfaction et les terminaux maritimes. Par ailleurs, une licence d'exportation est une autorisation indépendante, qui ne donne nullement l'aval à la construction d'installations d'exportation de GNL. L'Office relève aussi que toutes les licences d'exportation de gaz qui ont été délivrées récemment sont assorties d'une clause d'échéance stipulant qu'elles expireront si les exportations de gaz n'ont pas commencé dans un délai de dix ans.

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 dans un marché mondial limité et se heurtent à des difficultés sur le plan de la mise en valeur et de la construction. L'Office estime donc 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.

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. Pour ces motifs, l'Office rejette toutes les recommandations formulées par APSE.

Annulation de la licence GL-303

Dans sa demande, Pacific NorthWest a déclaré que si la licence lui est octroyée, et sur agrément du gouverneur en conseil et sous réserve des conditions prescrites, elle consentirait à ce que l'Office exerce ses pouvoirs en vertu du paragraphe 119(3) de la *Loi*, une fois épuisés tous les droits d'appel ou de révision judiciaire à l'égard de la demande ou de la délivrance de la licence.

Opinion de l'Office

L'Office, sur agrément du gouverneur en conseil, exigera une lettre de Pacific NorthWest demandant à l'Office d'exercer les pouvoirs qui lui sont accordés par le paragraphe 119(3) de la *Loi* relativement à l'annulation de la licence GL-303 à l'expiration de tous les droits d'appel ou de révision judiciaire à l'égard de la demande ou de la délivrance de la licence, ou une fois ces droits épuisés.

Mesures demandées

Pacific NorthWest a sollicité une exemption à l'égard des exigences relatives aux renseignements à fournir pour les demandes d'exportation de gaz prévues aux termes de l'article 12 du *Règlement*, sauf pour ceux qui sont fournis dans sa demande. Elle a aussi demandé à l'Office de lui accorder toute autre condition 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 au dépôt des renseignements 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, qu'il n'exigerait plus que les demandeurs de licences d'exportation de gaz fournissent les renseignements précisés à l'alinéa 12f) de ce même règlement. L'Office procède actuellement à la mise à jour du *Règlement* afin de l'harmoniser avec les 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, l'Office soustrait Pacific NorthWest aux exigences portant sur les renseignements à fournir aux termes de l'article 12 du *Règlement* dans le cas des renseignements qu'elle n'a pas inclus dans sa demande.

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



S. J. Kelly

Membre président l'audience



M. Lytle

Membre



A. Scott

Membre

octobre 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 national de l'énergie, Pacific NorthWest LNG Ltd., à titre de commandité de Pacific NorthWest LNG Limited Partnership (Pacific NorthWest) 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 3, la licence entre en vigueur à la date de la première exportation et le demeure pendant une période de 40 ans.
3. La licence prend fin 10 ans après la date de l'agrément de sa délivrance par le gouverneur en conseil, à moins que les exportations de gaz 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 Pacific NorthWest aux termes de la présente licence sont les suivantes :
 - a. 34,62 Gm³ annuellement, pendant toute période de 12 mois consécutifs;
 - b. 1 368,8 Gm³ pour la durée de validité de la licence.
5. Le point d'exportation du gaz naturel à partir du Canada est la sortie du bras de chargement du terminal de liquéfaction proposé à l'île Lelu, dans le district de Port Edward, en Colombie-Britannique, sur le territoire domanial du ressort de l'Administration portuaire de Prince Rupert, en Colombie-Britannique, au Canada.
6. Le gaz naturel exporté par Pacific NorthWest doit satisfaire 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)*.