



LETTRE DE DÉCISION

Dossier OF-EI-Gas-GL-W157-2016-01 01

Le 6 avril 2017

Maître Chris W. Sanderson, c.r.
Lawson Lundell LLP
Cathedral Place, bureau 1600
925, rue Georgia Ouest
Vancouver (Colombie-Britannique) V6C 3L2
Courriel : csanderson@lawsonlundell.com

Maître Laura Letourneau
Woodfibre LNG Limited
1075, rue Georgia Ouest, bureau 1020
Vancouver (Colombie-Britannique) V6E 3C9
Courriel : Laura.Letourneau@wlng.ca

Woodfibre LNG Export Pte. Ltd. (Woodfibre ou le demandeur)

Demande de 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

Maîtres,

Le 27 octobre 2016, Woodfibre 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.

Woodfibre sollicite ce qui suit :

- licence d'une durée de 40 ans à compter de la date de la première exportation;
- clause d'échéance précisant que, sauf avis contraire de l'Office, la licence prend fin 10 ans après la date à laquelle le gouverneur en conseil en a agréé la délivrance, à moins que les exportations aient alors commencé;
- volume d'exportation annuel maximal de 3,34 milliards de mètres cubes (Gm^3) de gaz naturel, incluant un écart annuel admissible de 15 %;
- volume global maximal de 133,6 Gm^3 de gaz naturel pendant la durée de la licence¹;
- à titre d'écart admissible, la quantité de GNL pouvant être exportée pendant toute période de 12 mois consécutifs peut dépasser le volume annuel de 15 % ou moins – de plus, toute partie inutilisée du volume de 2,9 Gm^3 de n'importe quelle année peut être utilisée au cours des 5 années subséquentes;
- le point d'exportation à partir du Canada se trouve à la sortie du bras de chargement de l'installation de GNL située près de Squamish, en Colombie-Britannique.

.../2

Quantité globale visée par la demande, y compris l'écart annuel admissible demandé.

Mise en contexte

Woodfibre a présenté une première demande à l'Office le 23 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 Woodfibre que le gouverneur en conseil avait agréé la délivrance de la licence GL-304.

Depuis la délivrance de la licence GL-304, 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 permis d'autoriser la délivrance de licences d'exportation d'une durée maximale de 40 ans (une augmentation par rapport à la durée maximale précédente de 25 ans) 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 27 octobre 2016, Woodfibre 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, le demandeur a déclaré que le GNL exporté au titre de la licence 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 28 décembre 2016, l'Office a soumis la demande de renseignements n° 1 à Woodfibre, qui a déposé sa réponse le 5 janvier 2017.

L'Office a reçu des observations de My Sea to Sky Society le 12 janvier 2017, de Nerys Poole le 8 mars 2017 et d'Atlantic Pacific Spaceline Enterprise Incorporated (APSE) le 13 mars 2017. Woodfibre a déposé sa réponse à ces observations le 16 mars 2017.

Le 9 février 2017, Woodfibre a publié un avis de demande et de période de commentaires (l'avis) à l'intention des personnes touchées, dans les quotidiens *La Presse* et *The Globe and Mail*.

L'avis précisait que toute personne touchée par la demande qui souhaitait déposer des observations relatives au critère de l'excédent² pouvait le faire jusqu'au 13 mars 2017, après quoi Woodfibre aurait jusqu'au 23 mars 2017 pour y répondre.

Détermination de l'excédent

Woodfibre 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, Woodfibre a présenté le rapport intitulé *Gas Supplies, Requirements, Implications and Surplus Assessment Report* (le rapport) produit par Roland Priddle.

M. Priddle précise que les immenses ressources gazières, y compris la capacité d'approvisionnement de ces ressources, peuvent soutenir une demande raisonnablement prévisible, une hausse éventuelle plausible de la demande³, les exportations proposées par le demandeur, d'autres exportations de GNL et les exportations nettes prévues par pipelines. M. Priddle a étudié les conditions entourant l'offre et la demande au Canada en supposant des exportations nettes de GNL de 5,9 Gpi³/j, incluant le volume d'exportation de 0,32 Gpi³/j⁴ demandé par Woodfibre pour son projet.

M. Priddle a soutenu que l'évaluation croissante des ressources de gaz en Amérique du Nord s'explique principalement par la mise en valeur révolutionnaire du gaz non classique au moyen de techniques novatrices comme le forage horizontal, la fracturation hydraulique en plusieurs étapes, l'augmentation de la productivité des appareils de forage et l'intensification de la concurrence dans l'industrie. M. Priddle a affirmé que l'évaluation des ressources continue d'augmenter.

Le rapport indique aussi 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 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, efficient, accessible aux participants, liquide, concurrentiel, souple et réactif aux prix. Selon le rapport, le marché gazier établi au Canada et en Amérique du Nord se caractérise par 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.

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. »

³ Le rapport fait état de l'existence d'un surplus, même en tablant sur une hausse de 20 % de la sensibilité de la demande.

⁴ La quantité de 0,32 Gpi³/j correspond au volume annuel d'exportation demandé de 3,34 Gm³.

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 Woodfibre, somme toute relativement peu importante au vu de l'offre globale disponible durant la période visée par la licence, ne pouvaient pas nuire à la structure, aux caractéristiques et au fonctionnement du marché. Le rapport souligne 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 en 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.

Dans son examen des volumes d'exportation de GNL depuis le Canada, M. Priddle a souligné qu'aucune décision définitive inconditionnelle d'investissement n'a encore été prise pour des projets canadiens d'envergure. Il a ajouté que des facteurs propres aux différents projets ou liés à la conjoncture mondiale pourraient limiter les volumes d'exportation de GNL depuis le Canada. Parmi les facteurs liés aux projets, mentionnons la distance entre les approvisionnements gaziers canadiens et les terminaux portuaires; l'établissement d'une infrastructure d'approvisionnement en gaz dans les régions éloignées et les zones vertes; les problèmes de financement; la complexité des activités commerciales de la production à la distribution finale; les risques associés à la réalisation des projets et l'aspect économique des projets. Les facteurs liés à la conjoncture mondiale comprennent le niveau de la demande et de la croissance du marché gazier à l'échelle mondiale et régionale ainsi que les politiques mondiales.

M. Priddle a conclu que la quantité de gaz proposée pour exportation par Woodfibre excède les besoins des Canadiens, et que l'Office peut 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 croissance de la demande misant sur une augmentation 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'accorder à Woodfibre 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. C'est dans cette optique que l'Office juge si le critère de l'excédent est respecté.

L'Office a établi que le volume d'exportation de gaz naturel envisagé par Woodfibre, pendant 40 ans, constitue un excédent par rapport aux besoins des Canadiens. Il est convaincu que les ressources de gaz naturel au Canada, et dans l'ensemble de l'Amérique du Nord, sont abondantes et peuvent répondre à la fois à la demande canadienne raisonnablement prévisible, aux exportations proposées dans la présente 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, mais 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. Comme l'indique la preuve présentée relativement à la demande de Woodfibre, l'Office croit que les licences d'exportation de GNL délivrées par lui ne seront pas toutes utilisées, ou ne seront pas utilisées pour la quantité totale permise. En outre, l'Office évalue le bien-fondé de chaque demande individuellement.

Afin que Woodfibre exporte 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 avant la période de commentaires

My Sea to Sky Society, Nerys Poole et APSE ont tous recommandé que l'Office refuse cette licence et qu'il se penche sur l'ensemble des conséquences des projets de liquéfaction proposés au Canada. En ce qui concerne particulièrement le rôle de l'Office prévu à l'article 118 de la *Loi*, My Sea to Sky Society, Nerys Poole et APSE ont mentionné que l'ensemble des quantités de production visées par les demandes de licence d'exportation de GNL, si toutes les exportations ont lieu, aurait une incidence sur l'accès des Canadiens au gaz naturel.

En réponse à ces commentaires, Woodfibre a fait valoir que les réserves de gaz naturel à un moment donné reflètent la conjoncture économique à ce moment-là, plutôt que les limites matérielles des ressources. Woodfibre a ajouté que les producteurs n'exploitent pas les ressources s'il n'existe pas de marché. Woodfibre a fait remarquer qu'à mesure que les marchés prennent de l'expansion, les ressources sont converties en réserves et en production obtenue à partir de ces réserves. En outre, Woodfibre a souligné que certaines des préoccupations soulevées ne relevaient pas du rôle conféré à l'Office par l'article 118 de la *Loi*.

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 est convaincu que les ressources gazières au Canada, de même qu'en Amérique du Nord, sont vastes. L'Office a souligné également que la taille estimative des ressources disponibles au Canada croît à mesure que de nouvelles ressources non classiques sont découvertes et évaluées, et on s'attend à ce que cette tendance à la hausse continue. 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.

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. Ce ne sont pas toutes les licences d'exportation de GNL délivrées par l'Office qui seront utilisées ou, si elles le sont, qui le seront pour le volume total permis.

L'Office ne doute pas que les ressources gazières au Canada, comme en Amérique du Nord, sont importantes et en mesure de répondre à la fois à la demande canadienne raisonnablement prévisible et aux exportations de GNL envisagées par le demandeur. Pour ces raisons, l'Office rejette la recommandation faite par My Sea to Sky Society, Atlantic Pacific Spaceline Enterprise Incorporated et Nerys Poole dans leurs lettres, consistant à refuser la demande présentée par Woodfibre en vue d'obtenir une licence d'exportation d'une durée de 40 ans.

Annulation de la licence GL-304

Dans sa demande, Woodfibre a déclaré que si la licence lui est accordée aux conditions demandées, elle consentirait, après l'agrément du gouverneur en conseil, 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 Woodfibre 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-304 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

Woodfibre 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* qui ne sont pas fournis dans sa demande. Woodfibre a aussi demandé à l'Office de lui accorder toute autre mesure 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 Woodfibre aux exigences portant sur les renseignements à fournir aux termes de l'article 12 du *Règlement* dans le cas des renseignements non inclus dans la demande.

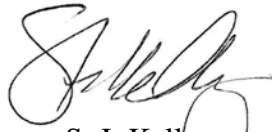
L'Office estime qu'aucune autre mesure n'est requise pour consentir à cette demande.

Conditions supplémentaires de la licence

Woodfibre a demandé un écart admissible de 15 % de la quantité de gaz pouvant être exportée au titre de la licence pendant toute période de 12 mois consécutifs, afin de lui permettre de gérer les variations de production de GNL à son installation. De plus, Woodfibre a demandé que toute partie inutilisée du volume de 2,9 Gm³ de n'importe quelle année puisse être utilisée au cours des cinq années subséquentes.

Opinion de l'Office


L'Office accorde l'écart annuel admissible de 15 % demandé par Woodfibre. La quantité globale maximale permise aux termes de la licence tient compte de l'écart annuel admissible. L'Office rejette la demande supplémentaire de Woodfibre relativement à l'utilisation au cours des cinq années subséquentes de toute quantité inutilisée des volumes annuels d'exportation autorisés.



S. J. Kelly
Membre président l'audience



S. Parrish
Membre



M. Lytle
Membre

Avril 2017
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, Woodfibre LNG Export Pte. Ltd. (Woodfibre) doit 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 présente licence entre en vigueur à la date de la première exportation et reste valide 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 Woodfibre aux termes de la licence sont les suivantes :
 - a. 3,34 Gm³ annuellement, pendant toute période de 12 mois consécutifs;
 - b. 133,6 Gm³ pour la durée de validité de la licence.
5. Le point d'exportation à partir du Canada se trouve à la sortie du bras de chargement de l'installation de liquéfaction de gaz naturel située près de Squamish, en Colombie-Britannique.
6. Le gaz naturel exporté par Woodfibre 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)*.