

ORDERS IN COUNCIL**DEPARTMENT OF NATURAL RESOURCES****NATIONAL ENERGY BOARD ACT***Trans Mountain Expansion Project Reconsideration*

P.C. 2018-1177 September 20, 2018

Whereas, on December 16, 2013, Trans Mountain Pipeline ULC ("Trans Mountain") applied to the National Energy Board ("the Board") pursuant to Part III of the *National Energy Board Act* for a certificate of public convenience and necessity in respect of the proposed construction and operation of the Trans Mountain Expansion Project ("Project");

Whereas, on May 19, 2016, having reviewed Trans Mountain's application and conducted an environmental assessment of the Project, the Board submitted its report on the Project entitled *Trans Mountain Expansion Project OH-001-2014* ("the Board's Report") to the Minister of Natural Resources, pursuant to section 29 of the *Canadian Environmental Assessment Act, 2012* and section 52 of the *National Energy Board Act*;

Whereas, on November 29, 2016, the Governor in Council issued Order in Council P.C. 2016-1069, which accepted the Board's recommendation that the Project will be, if the terms and conditions set out in Appendix 3 of the Board's Report are complied with, required by the present and future public convenience and necessity under the *National Energy Board Act* and will not likely cause significant adverse environmental effects under the *Canadian Environmental Assessment Act, 2012*;

Whereas, on December 1, 2016, at the direction of the Governor in Council, the Board issued Certificate of Public Convenience and Necessity OC-064 to Trans Mountain, in respect of the Project, making it subject to the terms and conditions set out in Appendix 3 of the Board's Report;

Whereas, on August 30, 2018, the Federal Court of Appeal ("the Court") quashed Order in Council P.C. 2016-1069 in its decision *Tsleil-Waututh Nation v. Canada (Attorney General)* (2018 FCA 153) ("*Tsleil-Waututh Nation*") and remitted the issue of Project approval to the Governor in Council for prompt redetermination;

And whereas, in *Tsleil-Waututh Nation*, the Court concluded, among other things, that the Board ought to reconsider on a principled basis whether Project-related marine shipping is incidental to the Project,

DÉCRETS**MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES****LOI SUR L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE***Réexamen du projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain*

C.P. 2018-1177 Le 20 septembre 2018

Attendu que, le 16 décembre 2013, Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain) a présenté à l'Office national de l'énergie (Office), sous le régime de la partie III de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, une demande visant l'obtention d'un certificat d'utilité publique concernant la construction et l'exploitation projetées quant au projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain (projet);

Attendu que, le 19 mai 2016, après avoir examiné la demande de Trans Mountain et effectué l'évaluation environnementale du projet, l'Office a présenté au ministre des Ressources naturelles son rapport sur le projet intitulé *Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain OH-001-2014* (rapport de l'Office), conformément à l'article 29 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* et à l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*;

Attendu que, par le décret C.P. 2016-1069 du 29 novembre 2016, le gouverneur en conseil a accepté la recommandation de l'Office selon laquelle, si les conditions énoncées à l'annexe 3 du rapport de l'Office sont respectées, le projet présentera, aux termes de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, un caractère d'utilité publique, tant pour le présent que pour le futur, et que le projet n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants pour l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*;

Attendu que, le 1^{er} décembre 2016, sur instruction du gouverneur en conseil, l'Office a délivré à Trans Mountain le certificat d'utilité publique OC-064, assortissant celui-ci des conditions énoncées à l'annexe 3 du rapport de l'Office;

Attendu que, le 30 août 2018, la Cour d'appel fédérale (Cour) a annulé le décret C.P. 2016-1069 dans la décision qu'elle a rendue dans l'affaire *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)* (2018 CAF 153) (affaire *Tsleil-Waututh Nation*) et a renvoyé la question de l'approbation du projet à la gouverneure en conseil pour qu'elle prenne rapidement une nouvelle décision;

Attendu que, dans l'affaire *Tsleil-Waututh Nation*, la Cour a notamment conclu que l'Office devait réexaminer, à la lumière des principes, les questions suivantes, à savoir si le transport maritime associé au

the application of section 79 of the *Species at Risk Act* to Project-related shipping, the Board's environmental assessment of the Project in light of the Project's definition, the Board's recommendation under subsection 29(1) of the *Canadian Environmental Assessment Act, 2012* and any other matter the Governor in Council should consider appropriate;

Therefore, Her Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Natural Resources, pursuant to section 53 of the *National Energy Board Act* and section 30 of the *Canadian Environmental Assessment Act, 2012*,

(a) refers back to the National Energy Board for reconsideration the recommendations and all terms or conditions set out in its May 19, 2016 report entitled *Trans Mountain Expansion Project OH-001-2014* that are relevant to addressing the issues specified by the Federal Court of Appeal in paragraph 770 of *Tsleil-Waututh Nation v. Canada (Attorney General)* (2018 FCA 153), including conditions 91, 131 to 134, 144 and 151;

(b) directs that the Board conduct the reconsideration taking into account the following factors:

(i) the environmental effects of Project-related marine shipping in view of the requirements of the *Canadian Environmental Assessment Act, 2012*, and

(ii) the adverse effects of Project-related maritime shipping on species at risk, including the Northeast Pacific southern resident killer whale population, and their critical habitat, in view of any requirements of section 79 of the *Species at Risk Act* that may apply to the Project; and

(c) directs that the Board complete its reconsideration within 155 calendar days after the day on which this Order is made.

EXPLANATORY NOTE

(This note is not part of the Order.)

Proposal and objectives

This order in council reflects the Governor in Council's (GIC) decision to refer, pursuant to section 53 of the *National Energy Board Act* (NEB Act) and section 30 of the *Canadian Environmental Assessment Act, 2012* (CEAA, 2012), the National Energy Board's ("Board") recommendations as set out in its report of May 19, 2016, entitled *Trans Mountain Expansion Project OH-001-2014*

projet est accessoire au projet, l'application de l'article 79 de la *Loi sur les espèces en péril* au transport maritime associé au projet, l'évaluation environnementale du projet par l'Office à la lumière de la définition du projet, la recommandation faite par l'Office sous le régime du paragraphe 29(1) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* et toute autre question que la gouverneure en conseil estime indiquée,

À ces causes, sur recommandation du ministre des Ressources naturelles et en vertu de l'article 53 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et de l'article 30 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*, Son Excellence la Gouverneure générale en conseil :

a) renvoie à l'Office national de l'énergie, pour réexamen, les recommandations et les conditions contenues dans son rapport du 19 mai 2016 intitulé *Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain OH-001-2014* qui sont pertinentes dans le cadre de l'examen des questions énoncées par la Cour d'appel fédérale au paragraphe 770 de la décision dans l'affaire *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)* (2018 CAF 153), notamment les conditions 91, 131 à 134, 144 et 151;

b) donne instruction à l'Office de tenir compte des facteurs ci-après dans le cadre du réexamen :

(i) les effets environnementaux du transport maritime associé au projet, selon les exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*,

(ii) les effets nocifs du transport maritime associé au projet sur les espèces en péril, y compris la population d'épaulards résidente du sud du Pacifique Nord-Est, et sur leur habitat essentiel, selon les exigences de l'article 79 de la *Loi sur les espèces en péril* pouvant s'appliquer au projet;

c) ordonne à l'Office de compléter le réexamen dans les cent cinquante-cinq jours civils suivant la prise du présent décret.

NOTE EXPLICATIVE

(La présente note ne fait pas partie du Décret.)

Proposition et objectifs

Le présent décret reflète la décision de la gouverneure en conseil (GC), conformément à l'article 53 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'Office) et à l'article 30 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* [LCEE (2012)], de renvoyer à l'Office national de l'énergie (l'Office), pour réexamen, les recommandations de son rapport du 19 mai 2016, intitulé *Projet*

(“Report”), in respect of the proposed construction and operation of the Trans Mountain Expansion Project (“Project”), back to the Board for reconsideration. In carrying out the reconsideration, the GIC has also directed the Board to take into account specified factors regarding the issue of Project-related marine shipping, all of which is to be completed within the time limit specified by the GIC.

Reconsideration of the Report by the Board responds to the Federal Court of Appeal (“Court”) decision in *Tsleil-Waututh Nation v. Canada (Attorney General)* (2018 FCA 153) (“*Tsleil-Waututh Nation*”), which quashed Order in Council P.C. 2016-1069 and remitted the issue of Project approval to the GIC for prompt redetermination.

In the *Tsleil-Waututh Nation* decision, the Court concluded, among other things, that the Board ought to reconsider on a principled basis whether Project-related marine shipping is incidental to the Project, the application of section 79 of the *Species at Risk Act* (SARA) to Project-related marine shipping, the Board’s environmental assessment of the Project in light of the Project’s definition, the Board’s recommendation under subsection 29(1) of the CEEA, 2012, and any other matter the GIC should consider appropriate.

Background

Trans Mountain Expansion Project background

Trans Mountain submitted its application to the Board for a certificate for the Project on December 16, 2013. The purpose of the Project is to increase capacity of the pipeline system from 300 000 barrels per day (bbl/d) to 890 000 bbl/d by twinning the existing Trans Mountain pipeline that currently transports oil from Edmonton to Burnaby. The Project has the potential to unlock large-scale access to world markets, including in the Pacific basin and Asia and create shipping options for Canadian oil producers to multiple markets. The proponent submitted that the largest contribution of the Project to tax revenues and investment is expected to come from higher prices that oil producers will receive when selling it to overseas markets.

The pipeline would follow an existing right-of-way for 89% of its 1 147 km length. The Project would also expand the Westridge Marine Terminal (WMT) by adding two berths to allow the terminal to increase, from 5 to 34, the number of tankers it receives per month. This would increase Project-related tanker traffic through the Burrard Inlet by up to 13.4% and in the Juan de Fuca Strait by 6.6% over current levels.

d’agrandissement du réseau de Trans Mountain OH-001-2014 (Rapport), portant sur la construction et l’exploitation projetées du Projet d’agrandissement du réseau de Trans Mountain (le Projet). Pour ce réexamen, la GC a également ordonné à l’Office de tenir compte des facteurs spécifiés et spécifiques à la question du transport maritime associé au Projet, et de terminer son travail dans les délais prescrits par la GC.

Le réexamen du Rapport que l’Office doit effectuer fait suite à la décision rendue par la Cour d’appel fédérale (la Cour) dans l’affaire *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)* (2018 CAF 153) (affaire *Tsleil-Waututh Nation*), qui a annulé le décret C.P. 2016-1069 et renvoyé la question de l’approbation du Projet à la GC pour une nouvelle décision dans le délai imparti.

Dans la décision rendue dans l’affaire *Tsleil-Waututh Nation*, la Cour a conclu, entre autres choses, que l’Office devait réexaminer sur la base des principes : (i) si le transport maritime associé au Projet était accessoire au Projet; (ii) l’application de l’article 79 de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP) au transport maritime associé au Projet; (iii) l’évaluation environnementale qu’il a effectuée à la lumière de la définition du Projet; (iv) sa recommandation en vertu du paragraphe 29(1) de la LCEE (2012) et toute autre question que la GC jugerait pertinente.

Contexte

Contexte du Projet d’agrandissement du réseau de Trans Mountain

Le 16 décembre 2013, Trans Mountain a présenté à l’Office sa demande de certificat pour le Projet. Le Projet vise à augmenter la capacité du réseau de pipelines de 300 000 barils de pétrole par jour (b/j) à 890 000 b/j en doublant le pipeline de Trans Mountain existant qui transporte actuellement le pétrole d’Edmonton à Burnaby. Le Projet a le potentiel de débloquer l’accès à grande échelle aux marchés mondiaux, notamment dans le bassin du Pacifique et en Asie, et d’offrir des options de transport aux producteurs de pétrole canadiens leur permettant l’accès à divers marchés. Le promoteur a indiqué que l’essentiel de la contribution du Projet aux recettes fiscales et aux investissements devrait provenir des prix plus élevés que les producteurs de pétrole obtiendront lorsqu’ils vendront le pétrole sur les marchés d’outre-mer.

Le pipeline longerait l’emprise existante sur 89 % de sa longueur totale de 1 147 km. Le projet agrandirait également le terminal maritime Westridge (TMW) par l’ajout de deux postes d’accostage, ce qui ferait passer de 5 à 34 le nombre de pétroliers qu’il accueille par mois. Cela augmenterait aussi le trafic de pétroliers lié au projet à concurrence de 13,4 % des niveaux actuels dans la baie Burrard et de 6,6 % dans le détroit Juan de Fuca.

Trans Mountain commenced construction on the Project on September 26, 2017. On May 29, 2018, the Government of Canada announced that it has reached an agreement with Kinder Morgan to purchase the company's Trans Mountain Expansion Project and related pipeline and terminal assets. The Government has now completed the purchase agreement.

NEB review process

In April 2014, the Board issued Hearing Order OH-001-2014, setting out the process for the public review of the Project. The Board received and considered a total of 2 118 applications to participate in the OH-001-2014 hearing for the Project. The Board granted standing to participate to 1 650 applicants. Out of these 1 650 hearing participants, 400 participated as intervenors and the remaining as commenters. Hearing participants were from various groups, including federal and provincial governments, business, Indigenous peoples, landowners, individuals and non-governmental organizations. A total of \$3,085,370 in participant funding was allocated to 72 intervenors.

On May 19, 2016, the Board found that the Project was in the public interest and recommended that a Certificate be issued under section 52 of the NEB Act for the construction and operation of the Project. The Certificate is subject to 157 terms and conditions that the Board considered necessary or desirable in the public interest. Pursuant to section 29 of the CEAA, 2012, the Report also stated that the Board is of the view that with the implementation of Trans Mountain's environmental protection procedures, and full compliance with the Board's recommended terms and conditions, the Project is not likely to cause significant adverse environmental effects.

On November 29, 2016, following seven months of consultations, which included a four-month extension of the legislated timeline to allow for deeper Indigenous consultations and public engagement on the Project, the Governor in Council issued Order in Council P.C. 2016-1069, accepting the Board's recommendation that the Project will be required by the present and future public convenience and necessity under the NEB Act and will not likely cause significant adverse environmental effects under the *Canadian Environmental Assessment Act, 2012*.

Under the January 2016 interim approach for major projects review, five principles were used to guide the Government's decision: (i) no project proponent will be asked to return to the starting line; (ii) decisions will be based on science, traditional knowledge of Indigenous peoples and other relevant evidence; (iii) the views of the public and affected communities will be sought and considered; (iv) Indigenous peoples will be meaningfully consulted and, where appropriate, impacts on their rights and

Le 26 septembre 2017, Trans Mountain a démarré les travaux de construction du projet. Le 29 mai 2018, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il avait conclu une entente avec Kinder Morgan pour acheter son Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain et les actifs de terminaux et de pipelines connexes. Le gouvernement a maintenant complété l'accord d'achat.

Processus d'examen de l'Office

En avril 2014, l'Office a émis l'ordonnance d'audience OH-001-2014 établissant le processus d'examen public du Projet. L'Office a reçu et examiné un total de 2 118 demandes de participation à l'audience OH-001-2014 sur le Projet. Il a accordé le droit de participer à 1 650 demandeurs du statut de participant. Sur ces 1 650 participants à l'audience, 400 ont pris part à titre d'intervenants, et les autres, à titre de commentateurs. Les participants à l'audience provenaient de divers groupes, dont les gouvernements fédéral et provinciaux, le milieu des affaires, les peuples autochtones, les propriétaires fonciers, les particuliers et les organisations non gouvernementales. Une aide financière totale de 3 085 370 \$ a été allouée à 72 intervenants.

Le 19 mai 2016, l'Office a conclu que le Projet était dans l'intérêt public et a recommandé qu'un certificat soit délivré en vertu de l'article 52 de la Loi sur l'Office pour la construction et l'exploitation du projet. Le certificat est assujéti à 157 conditions que l'Office juge souhaitables ou nécessaires dans l'intérêt public. En vertu de l'article 29 de la LCEE (2012), le Rapport précise également que l'Office estime que grâce à la mise en œuvre des procédures de protection de l'environnement proposées par Trans Mountain et à son respect de toutes les conditions et modalités recommandées par l'Office, le Projet ne sera pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants.

Le 29 novembre 2016, après sept mois de consultations, dont quatre mois de prolongation du délai réglementaire pour permettre la tenue de consultations plus approfondies avec les Autochtones et la participation du public au Projet, la GC a pris le décret C.P. 2016-1069, acceptant ainsi la recommandation de l'Office selon laquelle le Projet sera d'utilité publique, tant pour le présent que pour le futur, en vertu de la Loi sur l'Office et qu'il ne sera pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants en vertu de la LCEE (2012).

Dans le cadre de l'approche provisoire de janvier 2016 pour l'examen de grands projets, cinq principes ont été retenus pour orienter la décision du gouvernement, à savoir : (i) aucun promoteur n'aura à retourner au point de départ; (ii) les décisions seront fondées sur des données scientifiques, les connaissances traditionnelles des peuples autochtones et d'autres données pertinentes; (iii) on s'enquerra des points de vue du public et des collectivités concernées pour les prendre en compte; (iv) les

interests will be accommodated; and (v) direct and upstream greenhouse gas emissions ("GHG emissions") linked to the projects under review will be assessed.

At the direction of the Governor in Council, on December 1, 2016, the Board issued Certificate of Public Convenience and Necessity OC-064 to Trans Mountain Pipeline ULC in respect of the proposed construction and operation of the Trans Mountain Expansion Project, subject to terms and 157 conditions set out in Appendix 3 of the Board's Report of May 19, 2016, entitled *Trans Mountain Expansion Project OH-001-2014*, and issued to Trans Mountain Pipeline ULC Amending Orders AO-002-OC-49 and AO-003-OC-2.

Indigenous consultations

Seventy-three Indigenous groups (representing 83 Indigenous communities) participated as intervenors in the hearing and provided their comments, views and evidence through written submissions and oral evidence to the Board. A total of 35 Indigenous groups and individuals provided oral traditional evidence to the Board during the hearing. To date, the proponent concluded benefit agreements with 43 Indigenous groups.

Federal officials began consulting on this Project with Indigenous groups in 2013. The Crown identified a legal duty to consult with 117 Indigenous groups potentially impacted by the Project and offered these groups \$2 million in participant funding. Consultations following receipt of the Board's Report were carried out in partnership with British Columbia given the need for a provincial environmental assessment decision on the Project. Concerns from Indigenous groups expressed during the consultation process included cumulative impacts from increased marine shipping, risks related to land-based and marine spills, impacts to asserted title and need for consent, uncertainty around proponent compliance with NEB conditions, and concerns with the existing pipeline. To respond to what was heard during these consultations, the Government committed \$64.7 million in funding for an Indigenous Advisory and Monitoring Committee that has been working with federal regulators and the proponent to oversee environmental aspects throughout the Project's life cycle.

Federal Court of Appeal decision

On August 30, 2018, the Federal Court of Appeal quashed Order in Council P.C. 2016-1069 in its decision in *Tsleil-Waututh Nation* and remitted the issue of Project approval to the GIC for prompt redetermination.

peuples autochtones seront consultés sérieusement et, s'il y a lieu, on fera en sorte de tenir compte des répercussions sur leurs droits et intérêts; (v) les émissions de gaz à effet de serre directes et en amont attribuables à ces projets à l'étude seront évaluées.

Le 1^{er} décembre 2016 et sur instruction de la GC, l'Office a délivré à Trans Mountain Pipeline ULC le certificat d'utilité publique OC-064 autorisant la construction et l'exploitation du projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain, sous réserve des modalités et des 157 conditions énoncées à l'annexe 3 du Rapport de l'Office daté du 19 mai 2016 et intitulé *Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain OH-001-2014*; l'Office a également délivré à Trans Mountain Pipeline ULC les ordonnances modificatrices AO-002-OC-49 et AO-003-OC-2.

Consultations des Autochtones

Soixante-treize groupes autochtones (représentant 83 collectivités autochtones) ont participé à l'audience à titre d'intervenants et ont donné leurs commentaires, leurs points de vue et des éléments de preuve par écrit et de vive voix à l'Office. Au total, 35 groupes et individus autochtones ont fourni des preuves traditionnelles de vive voix à l'Office durant l'audience. Jusqu'ici, le promoteur a conclu des ententes de prestations avec 43 groupes autochtones.

Des fonctionnaires du gouvernement fédéral ont commencé à consulter des groupes autochtones en 2013. La Couronne a établi qu'elle avait l'obligation légale de consulter 117 groupes autochtones susceptibles d'être touchés par le Projet; elle a par ailleurs offert 2 millions de dollars à ces groupes pour faciliter leur participation. Les consultations qui ont suivi la réception du Rapport de l'Office ont été menées en partenariat avec la Colombie-Britannique, puisqu'elle doit prendre une décision d'évaluation environnementale provinciale sur le Projet. Les préoccupations exprimées par les groupes autochtones lors de la consultation comprennent les effets cumulatifs engendrés par le transport maritime accru, les risques liés aux déversements terrestres et marins, les répercussions sur les titres revendiqués et la nécessité de consentement, l'incertitude liée au respect par le promoteur des conditions imposées par l'Office et les préoccupations relatives au pipeline existant. Pour répondre aux commentaires reçus lors de ces consultations, le gouvernement a offert une aide financière de 64,7 millions de dollars pour mettre sur pied un comité consultatif et de suivi autochtone qui travaille avec les organismes de réglementation fédéraux et le promoteur pour superviser les aspects environnementaux tout au long du cycle de vie du Projet.

Décision de la Cour d'appel fédérale

Le 30 août 2018, la Cour d'appel fédérale a annulé le Décret C.P. 2016-1069 dans la décision qu'elle a rendue dans l'affaire *Tsleil-Waututh Nation* et a renvoyé la question de l'approbation du Projet à la GC pour une nouvelle décision dans les meilleurs délais.

The Court decision noted the following: “Given the Board’s approach to the assessment and its findings, the Board’s report was adequate for the purpose of informing the Governor in Council about the effects of Project-related marine shipping on the Southern resident killer whales and their use by Indigenous groups.” However, the Court ruled that the Board’s decision to exclude Project-related shipping from its environmental assessment under CEAA, 2012 was not adequately justified. The Court concluded, among other things, that the Board ought to reconsider on a principled basis whether Project-related marine shipping is incidental to the scope of the Project, the application of section 79 of the *Species at Risk Act* to Project-related shipping, the Board’s environmental assessment of the Project in light of the Project’s scope, the Board’s recommendation under subsection 29(1) of the *Canadian Environmental Assessment Act, 2012* and any other matter the Governor in Council should consider appropriate. In addition, the Court concluded that Canada must redo its Phase III Indigenous consultation on the Project. Once that consultation is completed as well as any necessary accommodation, the Project will be put before the GIC for a decision on whether it should be approved.

Review of marine shipping impacts

The Board found that with the implementation of Trans Mountain’s proposed environmental protection procedures and mitigation measures, and the Board’s recommended conditions, pursuant to its authority under the CEAA, 2012, the Project is not likely to cause significant adverse environmental effects. However, The Board’s scope assessment of the Project under the CEAA, 2012 encompassed Edmonton to Burnaby, up to and including the WMT — the extent of the Board’s regulatory oversight of the Project. Under the NEB Act, the Board determined that potential environmental and socio-economic effects of Project-related tanker traffic, including the potential effects of accidents or malfunctions that may occur, are relevant to the Board’s consideration of the public interest.

While the Board did not include Project-related marine shipping activities in the Project under the CEAA, 2012, since it considered that these are not regulated by the Board and are outside its authority, the Board considered the potential effects of increased marine shipping activities as part of its overall public interest determination under the NEB Act. For instance, the Report found that GHG emissions from Project-related marine vessels are likely to be significant given the absence of emissions reporting thresholds for vessels. Marine shipping is primarily regulated by Transport Canada under the *Canada Shipping Act, 2001* and through international conventions.

Dans sa décision, la Cour a constaté ce qui suit : « Étant donné la méthode que l’Office a retenue pour faire son évaluation et ses conclusions, le Rapport de l’Office était suffisant pour informer le gouverneur en conseil des effets du transport maritime lié au Projet sur les épaulards résidents du sud et l’utilisation de cette ressource par des groupes autochtones ». Cependant, elle a conclu que la décision de l’Office d’exclure de son évaluation environnementale, en vertu de la LCEE (2012), le transport maritime associé au Projet, n’était pas adéquatement justifiée. En outre, elle a conclu, entre autres choses, que l’Office devrait réexaminer sur la base de principes, à savoir : (i) si le transport maritime lié au Projet était accessoire à la portée du Projet; (ii) l’application de l’article 79 de la LEP au transport maritime lié au Projet; (iii) l’évaluation environnementale de l’Office du Projet à la lumière de la portée du Projet; (iv) la recommandation de l’Office en vertu du paragraphe 29(1) de la LCEE (2012) et toute autre question que la GC jugerait pertinente. Par ailleurs, la Cour a estimé que le Canada devait reprendre la phase III de ses consultations auprès des Autochtones sur le Projet. Une fois que les consultations seront terminées et que toute mesure d’accommodement nécessaire aura été apportée, le Projet sera présenté à la GC pour qu’elle prenne la décision d’approuver ou non le Projet.

Examen des répercussions du transport maritime

L’Office a conclu que grâce à la mise en œuvre des procédures de protection de l’environnement et des mesures d’atténuation proposées par le promoteur, et grâce aux conditions qu’il recommandait conformément à son pouvoir en vertu de la LCEE (2012), le Projet n’était pas susceptible d’entraîner des effets environnementaux négatifs importants. Cependant, l’évaluation de la portée du Projet par l’Office en vertu de la LCEE (2012) comprenait la région s’étendant d’Edmonton à Burnaby, jusqu’au TMW inclusivement — ce qui correspond à l’étendue de la supervision réglementaire dont il jouit par rapport au Projet. En vertu de la Loi sur l’Office, l’Office a déterminé que les effets environnementaux et socioéconomiques potentiels découlant du trafic de pétroliers associé au Projet, y compris les effets potentiels d’accidents ou de défauts, étaient pertinents pour son examen de l’intérêt public.

Bien que l’Office n’ait pas inclus dans le Projet les activités du transport maritime associées au Projet en vertu de la LCEE (2012) puisqu’il considérait que celles-ci n’étaient pas réglementées par lui, et donc qu’elles ne relevaient pas de son autorité, il a néanmoins considéré les effets potentiels des activités du transport maritime accru dans sa décision sur l’intérêt public général en vertu de la Loi sur l’Office. Par exemple, le Rapport a établi que les émissions de gaz à effet de serre des navires associés au Projet seront probablement importantes, compte tenu de l’absence de seuils de déclaration des émissions pour les navires et du fait que le transport maritime est principalement régi par Transports Canada, en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada de 2001* et des conventions internationales.

Marine shipping safety was also considered separately through a Technical Review Process of Marine Terminal Systems and Transshipment Sites (TERMPOL) process. TERMPOL is an extensive yet voluntary review process that proponents involved in building and operating a marine terminal system for bulk handling of oil, chemicals and liquefied gases can request. The review process was chaired and led by Transport Canada, with participation from other federal departments and stakeholders. The TERMPOL committee made 17 recommendations, which Trans Mountain supported. The TERMPOL report formed part of Transport Canada's written evidence before the National Energy Board.

Under the NEB Act, the Board was of the view that the operation of Project-related marine vessels would contribute to the total cumulative effects on the Southern resident killer whales, and would further impede the recovery of the Southern resident killer whale population, an endangered species that lives in the Salish Sea. The Board found that, as a result, the operation of Project-related marine vessels would likely result in significant adverse effects on the Southern resident killer whale, and on Aboriginal cultural uses associated with these marine mammals.

The Board encouraged other regulatory authorities, such as Transport Canada and the Department of Fisheries and Oceans, to explore initiatives that would aim to reduce the potential effects of marine vessels on marine mammals. In addition, Trans Mountain committed to a series of actions supporting the recovery of the Southern resident killer whale. For example, as part of its Marine Mammal Protection Program (Condition 132), Trans Mountain has committed to support the objectives and recovery measures identified in the action plan for the species.

In the Board's Report, there are conditions that relate to marine shipping, including Condition 91, Plan for implementing, monitoring and complying with marine shipping-related commitments; Condition 131, Marine Public Outreach Program; Condition 133, Marine shipping-related commitments, including spill response regime, tanker tug escort; Condition 134, Updated Tanker Acceptance Standard; Condition 144, Ongoing implementation of marine shipping-related commitments; and Condition 151, Post-construction environmental monitoring reports, among others. These and other conditions required the proponent to file plans, designs and reports on mitigation measures being implemented to address impacts from marine shipping. The proponent must also monitor and comply with all marine shipping-related commitments it made during the Board review process.

La sécurité du transport maritime a également été considérée séparément grâce au processus d'examen technique des terminaux maritimes et des sites de transbordement (TERMPOL). Le processus TERMPOL est un processus d'examen exhaustif, néanmoins volontaire, auquel peuvent adhérer, sur demande, les promoteurs de projets de construction et d'exploitation de systèmes de terminaux maritimes pour la manutention du pétrole en vrac, de produits chimiques et de gaz liquéfiés. Le processus d'examen a été présidé et dirigé par Transports Canada, avec la participation d'autres intervenants et ministères fédéraux. Le Comité du TERMPOL a formulé 17 recommandations auxquelles a souscrit Trans Mountain. Le rapport du TERMPOL faisait partie de la preuve écrite que Transport Canada a présentée à l'Office national de l'énergie.

En vertu de la Loi sur l'Office, l'Office était d'avis que l'exploitation des navires associés au Projet contribuerait aux effets cumulatifs totaux sur les épaulards résidents du Sud et nuirait davantage au rétablissement de la population de cette espèce en voie de disparition qui vit dans la mer Salish. En conséquence, l'Office a conclu que l'exploitation des navires associés au Projet serait susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants sur les épaulards résidents du Sud, ainsi que sur les usages culturels que font les autochtones de ces mammifères marins.

L'Office a exhorté d'autres autorités réglementaires, notamment Transports Canada et Pêches et Océans Canada (POC), à examiner des initiatives susceptibles de réduire les effets potentiels des navires sur les mammifères marins. De plus, Trans Mountain s'est engagé à prendre une série de mesures pour soutenir le rétablissement de la population des épaulards résidents du Sud. Par exemple, dans le cadre de son Programme de protection des mammifères marins (condition 132), le promoteur s'est engagé à soutenir les objectifs et à poursuivre les mesures de rétablissement indiquées dans le plan d'action pour cette espèce.

Le Rapport de l'Office comporte des conditions qui ont trait au transport maritime, y compris la condition 91, Plan portant sur la mise en œuvre, la surveillance et l'observation des engagements relatifs au transport maritime; la condition 131, Programme d'éducation du public à la sécurité nautique; la condition 133, Engagements relatifs au transport maritime, notamment le système d'intervention d'urgence et l'escorte par remorqueur; la condition 134, Norme actualisée d'acceptation de pétroliers; la condition 144, Exécution continue des engagements liés à la marine marchande; la condition 151, Rapports de surveillance environnementale après construction, entre autres choses. Ces conditions, entre autres, exigeaient du promoteur de déposer des plans, des dessins et des rapports sur les mesures d'atténuation qui seront mises en œuvre afin de répondre aux effets des incidences du transport maritime. Le promoteur doit également surveiller

tous les engagements pris en matière de transport maritime durant le processus d'examen de l'Office et s'y conformer.

Oceans Protection Plan

On November 7, 2016, the Government of Canada launched the \$1.5 billion Oceans Protections Plan (OPP), the largest investment Canada has ever made to protect the country's coasts and marine environments. This funding will enhance marine safety along Canada's entire coastline — the longest in the world — supporting new and ongoing prevention, preparedness and response measures. The marine safety improvements from the Oceans Protection Plan, building on the robust system already in place, are putting extraordinary safeguards in place for all vessels, including those carrying petroleum products. To complement Canada's world-leading marine safety regime and response capacity, the Oceans Protection Plan will add to the already significant body of scientific knowledge concerning petroleum products in the marine context and incorporate Indigenous knowledge.

Action to support the recovery of the Northeast Pacific southern resident killer whale

The Government of Canada is taking action to support the recovery of the Northeast Pacific southern resident killer whale (SRKW) off the coast of British Columbia. Under the Oceans Protection Plan, Transport Canada has been working closely with industry stakeholders, Indigenous peoples, environmental non-governmental organizations, academia, the scientific community, and international partners to identify, test and analyze options to reduce underwater noise from vessels in order mitigate the increase in vessel traffic resulting from the Project. Building on this work, in June 2018, the Government of Canada announced the Whales Initiative, a \$167.4M investment in actions and necessary scientific research on the key threats affecting the SRKW, including prey availability, contaminants and underwater noise from vessels. DFO implemented fisheries management measures to provide more prey to SRKW in critical habitat and increased the mandatory distance for vessels. The Government is also strengthening research into cumulative effects to establish baselines to inform further actions.

Plan de protection des océans

Le 7 novembre 2016, le gouvernement du Canada a lancé le Plan de protection des océans (PPO), doté d'un budget de 1,5 milliard de dollars, le plus important investissement que le Canada ait jamais fait pour protéger les côtes et les environnements marins du pays. Ce financement améliorera la sécurité maritime sur tout le littoral du Canada — le plus long du monde — en appuyant de nouvelles mesures de prévention, de préparation et d'intervention. Les améliorations apportées à la sécurité maritime dans le cadre du PPO, en s'appuyant sur le solide système actuel, mettent en place des mesures de protection extraordinaires pour tous les navires, y compris ceux qui transportent des produits pétroliers. Pour compléter le régime de sécurité maritime et la capacité d'intervention de pointe du Canada, le PPO enrichira l'ensemble déjà considérable de connaissances scientifiques sur les produits pétroliers dans le contexte marin et incorporera les connaissances autochtones.

Mesures de soutien au rétablissement de la population d'épaulards résidente du sud du Pacifique Nord-Est

Le gouvernement du Canada prend des mesures pour soutenir le rétablissement de la population d'épaulards résidente du sud du Pacifique Nord-Est au large de la côte de la Colombie-Britannique. Dans le cadre du PPO, Transports Canada a travaillé étroitement avec les intervenants de l'industrie, les peuples autochtones, des organisations non gouvernementales de l'environnement, le monde universitaire, la communauté scientifique et des partenaires internationaux afin d'établir, de mettre à l'essai et d'analyser des options permettant de réduire le bruit subaquatique provenant des navires pour atténuer les répercussions du trafic de pétroliers accru découlant du Projet. Fort de ces travaux, le gouvernement du Canada a annoncé, en juin 2018, l'Initiative de protection des baleines, un investissement de 167,4 M\$ dans des mesures et la recherche scientifique nécessaire sur les principaux facteurs touchant l'épaulard résident du Sud, notamment la disponibilité des proies, les contaminants et le bruit subaquatique provenant des navires. POC a mis en œuvre des mesures de gestion des pêches pour accroître la disponibilité des proies des épaulards résidents du Sud dans leur habitat essentiel et a augmenté la distance obligatoire que doivent maintenir les navires. Le gouvernement est également en train de consolider la recherche sur les effets cumulatifs afin d'établir des données de base pour éclairer des mesures ultérieures.

Implications

Following the direction issued by the GIC pursuant to section 53 of the NEB Act and section 30 of the CEAA, 2012, the Board must

(a) Reconsider the recommendations and all terms or conditions set out in its May 19, 2016 report entitled *Trans Mountain Expansion Project OH-001-2014* that are relevant to addressing the issues specified by the Federal Court of Appeal in paragraph 770 of *Tsleil-Waututh Nation v. Canada (Attorney General)* (2018 FCA 153), including conditions 91, 131 to 134, 144 and 151; and

(b) Take into account the following factors:

(i) the environmental effects of Project-related marine shipping in view of the requirements of the *Canadian Environmental Assessment Act, 2012*,

(ii) the adverse effects of Project-related maritime shipping on species at risk, including the Northeast Pacific southern resident killer whale population, and their critical habitat, in view of any requirements of section 79 of the *Species at Risk Act* that may apply to the Project.

At the conclusion of the reconsideration process, the Board may revise its previous Recommendation Report entitled *Trans Mountain Expansion Project OH-001-2014*, to reflect its environmental assessment of Project-related marine shipping under the CEAA, 2012, its recommendation under subsection 29(1) of the CEAA, 2012, the application of section 79 of SARA, and its recommendation under the NEB Act on whether a certificate should be issued for any or all portions of the Project and any condition it considers necessary or desirable in the public interest.

The Board is directed to submit a report on its reconsideration to the Minister of Natural Resources no later than 155 calendar days from the issuance of the order.

Conclusion

The order in council is issued in consideration of, among other things, the Court's decision, the existing evidence on the record following the Board's Trans Mountain Expansion hearings and recommendation report, certificate conditions and proponent commitments, progress to date in the implementation of the Oceans Protection Plan and actions to support the recovery of SRKW.

Répercussions

À la suite des directives de la GC, conformément à l'article 53 de la Loi sur l'Office et à l'article 30 de la LCEE (2012), l'Office doit :

a) réexaminer les recommandations et les conditions contenues dans son rapport du 19 mai 2016 intitulé *Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain OH-001-2014* qui sont pertinentes dans le cadre de l'examen des questions énoncées par la Cour d'appel fédérale au paragraphe 770 de sa décision dans l'affaire *Tsleil-Waututh Nation c. Canada (Procureur général)* (2018 CAF 153), notamment les conditions 91, 131 à 134, 144 et 151;

b) tenir compte des facteurs suivants :

(i) les effets environnementaux du transport maritime associé au Projet, selon les exigences de la LCEE (2012),

(ii) les effets nocifs du transport maritime associé au Projet sur les espèces en péril, y compris la population d'épaulards résidente du sud du Pacifique Nord-Est, et sur leur habitat essentiel, selon les exigences de l'article 79 de la LEP pouvant s'appliquer au Projet.

Au terme de son réexamen, l'Office pourra réviser son précédent rapport sur les recommandations intitulé *Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain OH-001-2014* afin qu'il reflète son évaluation environnementale du transport maritime associé au Projet en vertu de la LCEE (2012), sa recommandation en vertu du paragraphe 29(1) de la LCEE (2012), l'application de l'article 79 de la LEP et ses recommandations en vertu de la Loi sur l'Office, à savoir si un certificat devrait être délivré pour le Projet, en tout ou en partie, et toute condition qu'il juge nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt public.

L'Office doit soumettre au ministre des Ressources naturelles un rapport sur son nouvel examen au plus tard 155 jours civils à compter de la date de la prise du présent décret.

Conclusion

Le présent décret est pris en tenant compte, entre autres choses, de la décision de la Cour, de la preuve au dossier à la suite des audiences et du rapport de recommandations de l'Office au sujet du Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain; des conditions du certificat et des engagements du promoteur; du progrès réalisé jusqu'ici au chapitre de la mise en œuvre du PPO et des mesures de soutien au rétablissement de la population des épaulards résidents du Sud.

Departmental contact

For more information, please contact

Tim Gardiner
Acting Director General
Petroleum Resources Branch
Natural Resources Canada
Telephone: 343-292-6165

Personne-ressource du ministère

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec :

Tim Gardiner
Directeur général intérimaire
Direction générale des ressources pétrolières
Ressources naturelles Canada
Téléphone : 343-292-6165

[39-1-o]

[39-1-o]
