

National Energy Board  
444 Seventh Avenue SW  
Calgary, Alberta  
T2P 0X8

August 26, 2011

To The National Energy Board:

We are writing with regards to the proposed Line 9 Reversal – Phase 1 Project (A30643) filed by Enbridge on August 8, 2011. We do not believe that the request for a Section 58 facilities exemption order is appropriate for this project for the following reasons.

### **1. Project Scoping, Regulatory Duty, and Public Transparency**

The proposal as written seeks to reverse the flow of crude oil in Line 9 as far as Westover, near Cambridge, Ontario. Given that the project is characterized as “Phase 1,” we therefore assume that this is in fact part of Enbridge’s “Trailbreaker” project, publicly announced in July 2008 that seeks to move heavy oil through to Montreal and onwards for export to Portland, Maine and points beyond.

Narrowly scoping a regulatory application in phases precludes the ability of the NEB to carry out its mandate to adequately assess the economic, technical, and financial feasibility of the project and its environmental and socio-economic impacts, many of which have cumulative dimensions. It also precludes the ability of the public and stakeholders to adequately assess the same issues and to participate meaningfully in the process.

For example, the narrow scoping helps preclude an adequate assessment of these matters:

- Enbridge writes that it is submitting this proposal to “meet business demands of shippers,” yet provides no supporting evidence of this, no discussion of need or potential benefits to local communities or regional economy required to justify the project. It also contemplates re-reversal, which would appear to undermine any rationale for reversal in the first place.
- “Trailbreaker” is a proposal to export crude oil, and as such the NEB is mandated to weigh considerations regarding export. Even “Phase 1” is silent on whether crude would flow through Line 10 to the USA for export.
- The proposal as written maintains the option for re-reversing the flow, yet as part of the larger “Trailbreaker” proposal this may not be practical. Given that this would in effect cut Sarnia refineries off from ‘sweeter’ crude that now flows Westward through Line 9, a complete environmental impact statement would examine the implications for air and water pollution from Sarnia refineries from shifting to ‘sour’ fuel inputs.

- Similarly, a full “Trailbreaker” assessment would examine the air and water pollution impacts of shifting the remaining Montreal refinery to ‘sour’ fuel inputs.
- Again, given that “Trailbreaker” would lock Ontario refineries over time into heavy oil and/or diluted bitumen with higher life cycle emissions, a complete environmental impact statement would discuss the impact on the stated Ontario government policy objective of a 10% reduction in the life cycle emissions of transportation fuels in Ontario.
- Similarly, an adequate “Trailbreaker” assessment would require an environmental impact statement that discusses the implications of making higher life cycle emission heavy oil and/or diluted bitumen available through the tanker terminal at Portland, Maine for use by East Coast and European refineries. The downstream considerations regarding Vermont, New Hampshire and Maine would also extend to pipeline safety issues, as discussed below.
- An adequate “Trailbreaker” assessment would alter the list of potentially affected First Nations, landowners, and NGOs. We note that Enbridge has already erred in its assessment of NGOs with an interest in this proposal, as evidenced by this letter, and therefore its consultation approach should be revisited regardless.
- An adequate “Trailbreaker” assessment would discuss the socio-economic impacts of reducing Ontario’s energy security by cutting off sources of oil other than those coming from Western Canada through two pipelines – Line 6A and 6B that run through a foreign country, and both of which have recently been closed due to ruptures.

Many of these issues are already implied in the “Phase 1” application – they arise from “Phase 1” *already* even before other phases are filed – but are not discussed and are therefore not available for regulatory and public scrutiny. We believe that by narrowly scoping the “Trailbreaker” project into pieces precludes a transparent assessment of the full range of issues and precludes the ability of the NEB to discharge its regulatory duties and the ability of the public to engage in a transparent and meaningful process.

We therefore request that the NEB convey to Enbridge that its application for a narrow Section 58 exemption facilities exemption order is inappropriate for this project, and to instead require a more fulsome application that addresses the issues above and that allows for the proper exercise of the NEB’s regulatory duties as well as serving the public interest, including the interest of stakeholders in this project to engage in public hearings on this project.

## **2. Pipeline Integrity, Spills and Public Confidence**

We note that this is a proposal regarding a relatively old pipeline built in 1975, and a pipeline using polyethylene tape as a coating – the same material used in the Enbridge pipeline that ruptured in Michigan last year that investigators found to have “surface cracks and indications of corrosion,” and the same material used in the Plains Midstream pipeline which ruptured in Alberta this year.

We also note that the proposal as written would replace the 'sweeter' crudes now Westward bound with mixed sour blend (SO) and light sour blend (LSB) with higher corrosive properties, and also that segments of the pipeline will be operated at higher pressures than the previous operating levels.

While Enbridge discusses these technical issues, given that the company has been involved in recent oil spills, including on both its nearby 6A and 6B lines, we believe that an independent assessment of Line 9 integrity should be conducted by a party with no commercial ties to the oil and gas industry in order to have the confidence of the public.

This assessment should include an analysis of the corrosiveness of crude types, which also links back to point one above, since we believe that a transparent analysis of the full "Trailbreaker" proposal would provide more insight into whether Enbridge intends to also fill Line 9 with even more corrosive and abrasive materials such as diluted bitumen. This independent assessment should also examine similar issues with regards to the Portland-Montreal Pipe Line. Potential spill risks and effectiveness of emergency response plans to adequately address a spill involving heavy, sour crude or diluted bitumen should be included.

Given the technical nature of these issues, an independent assessment would allow a greater degree of confidence in the process and would be of critical interest to First Nations, landowners, communities, and NGOs all along the pipeline route, from Ontario to Quebec and into New England.

As part of public hearings on this proposal, we therefore request that the NEB's Participant Funding Program cover the costs of the fees for a technical expert to carry out this independent assessment.

We thank you in advance for addressing these concerns. Correspondence can be sent to the first signatory below for distribution to the others.

Yours sincerely,



Matt Price  
Campaigns Director  
Environmental Defence



Dan Woynillowicz  
Director, Strategy & Communications  
Pembina Institute



Steven Guilbeault  
Deputy Executive Director  
Equiterre



Elizabeth Courtney  
Executive Director  
Vermont Natural Resources Council



Pete Didisheim  
Senior Director of Advocacy  
Natural Resources Council of Maine

Cc     Enbridge  
          Chiefs of Ontario  
          Assembly of the First Nations of Quebec and Labrador  
          Canadian Association of Energy and Pipeline Landowners Association  
          Ontario Ministries of Energy and Environment  
          Quebec Ministries of Natural Resources and Sustainable Development

26 août 2011

Office national de l'énergie  
444 Seventh Avenue SW  
Calgary, Alberta  
T2P 0X8

**Objet: Proposition de renversement de la ligne 9 du pipeline de Enbridge**

Madame, Monsieur,

Nous vous écrivons au sujet de la demande de renversement de la ligne 9 phase 1 (projet A30643) déposée par Enbridge le 8 août 2011. Nous sommes d'avis que la demande pour une ordonnance d'exemption à l'article 58 est inappropriée pour les raisons suivantes :

**1. Portée du projet, obligations réglementaires et transparence**

La proposition telle que déposée implique d'inverser le flux de pétrole brut de la ligne 9 jusqu'à Westover, près de Cambridge en Ontario. Le projet étant qualifié de «phase 1», il nous apparaît clairement faisant partie intégrante du projet «Trailbreaker» d'Enbridge, annoncé publiquement en juillet 2008, qui vise à transporter du pétrole lourd jusqu'à Montréal puis à l'exporter vers Portland, dans l'état du Maine ainsi que vers des destinations plus éloignées.

Diviser un projet en différentes phases à portées réduites lors d'une demande d'autorisation réglementaire empêche l'ONÉ de réaliser son mandat d'évaluer adéquatement la faisabilité économique, technique et financière du projet ainsi que ses impacts environnementaux et socio-économiques, lesquels, pour beaucoup, ont des effets cumulatifs. Cette approche empêche également le public et les intervenants impliqués d'évaluer adéquatement et du même coup les impacts et de participer efficacement au processus.

La division des projets en différentes phases à portées réduites présente des obstacles importants à une évaluation adéquate de ces questions. En voici des exemples :

- Enbridge soutient dans sa demande que le projet vise à «répondre aux exigences commerciales des expéditeurs», mais sans fournir de preuve à cet effet, de détails sur les besoins ou les avantages potentiels pour les collectivités locales ou pour l'économie régionale permettant de justifier le projet. Il prévoit également la possibilité d'un nouveau renversement ultérieur, minant toute justification pour le présent projet de renversement.
- Le projet «Trailbreaker» consiste en fait en une proposition d'exportation de pétrole brut, et ainsi, l'ONÉ doit évaluer le projet comme en étant un d'exportation. À cet effet, la «Phase 1» reste muette quant à la possibilité d'exporter du pétrole brut par la ligne 9 aux Etats-Unis.

- La proposition telle que déposée maintient l'option d'une inversion ultérieure pour un retour à un flux dans la direction actuelle. Dans le contexte de réalisation du projet «Trailbreaker » à plus grande portée, cette option ne peut pas être considérée. En effet, compte tenu qu'elle couperait l'approvisionnement des raffineries de Sarnia en brut peu sulfureux tel qu'acheminé actuellement en direction ouest par la ligne 9, une évaluation des impacts environnementaux complète devrait être réalisée pour examiner les impacts sur la pollution de l'air et l'eau suite au nouveau raffinage à Sarnia de pétrole brut sulfureux.
- Dans la même veine, une évaluation entière de «Trailbreaker » examinerait l'impact sur l'air et l'eau d'un passage, pour les raffineries de Montréal, à un raffinage de pétrole sulfureux.
- Alors que la réalisation de «Trailbreaker» réduirait progressivement les raffineries de l'Ontario à un approvisionnement de pétrole lourd et/ou de bitume dilué qui émettent davantage sur leur cycle de vie, une évaluation des impacts environnementaux complète considérerait l'impact de cet approvisionnement sur l'objectif de l'Ontario de réduire de 10% les émissions, sur leur cycle de vie, de l'utilisation des carburants du secteur des transports.
- De même, une évaluation adéquate du projet « Trailbreaker » évaluerait aussi les impacts environnementaux plus élevés, sur leur cycle de vie, de l'exportation de pétrole lourd et / ou de bitume dilué par le terminal de Portland, dans l'état du Maine, pour un raffinage sur la Côte Est américaine et en Europe. Les considérations relatives à la direction du flux vers le Vermont, le New Hampshire et le Maine s'étendraient également aux questions de sécurité des pipelines, tel qu'abordé ci-dessous.
- Une évaluation adéquate de « Trailbreaker » modifierait considérablement le nombre de Premières nations potentiellement affectées, ainsi que de propriétaires fonciers et d'ONG à considérer. Notons que Enbridge a déjà commis une erreur dans son évaluation des ONGs ayant un intérêt dans la présente demande, comme en témoigne cette lettre, et que donc, sa démarche de consultation devrait être revue.
- Par ailleurs, une évaluation adéquate du projet « Trailbreaker » considérerait les impacts socio-économiques d'une réduction de la sécurité énergétique de l'Ontario par l'isolement des approvisionnements de pétrole autres que celles de l'Ouest canadien assurée actuellement par deux gazoducs (les lignes 6A et 6B) passant par un pays étranger, ainsi que par la fermeture récente de deux autres lignes pour cause de ruptures.

Beaucoup de ces questions sont déjà en jeu dans la demande intitulée «phase 1» avant même que les autres phases soient déposées, mais ne sont pas soulignées et ne sont donc pas disponibles pour un examen réglementaire et public. Nous croyons qu'une division en différentes parties à portées restreintes du projet «Trailbreaker » empêche la réalisation d'une évaluation transparente de l'ensemble des questions et empêche l'ONÉ de s'acquitter de son mandat d'autorité réglementaire et le public de s'engager dans un processus transparent et utile.

Nous demandons ainsi à l'ONÉ d'informer Enbridge que son application pour une ordonnance d'exemption à l'article 58 est inapproprié pour ce projet, et demandons qu'elle exige plutôt une demande plus complète qui réponde aux questions mentionnées plus haut, qui permet à l'ONÉ de

mettre en œuvre ses obligations réglementaires, de servir l'intérêt public et les parties prenantes dans ce projet, leur permettant de s'engager dans des audiences publiques sur ce projet.

## **2. Intégrité de la ligne, déversement et confiance du public**

Notons par ailleurs qu'il s'agit d'une proposition concernant un pipeline relativement ancien, construit en 1975. Ce pipeline utilise aussi un ruban de polyéthylène comme revêtement, soit le même matériel utilisé pour le pipeline d'Enbridge qui s'est rompu au Michigan l'an dernier, et sur lequel les enquêteurs ont découvert des fissures de surface « et des indications de la corrosion ». Ce matériel a aussi été utilisé sur le pipeline « Plains Midstream » qui s'est rompue en Alberta cette année.

Notons également que la demande vise à remplacer le pétrole peu sulfureux acheminé actuellement vers l'Ouest par un mélange de pétrole sulfureux et de pétrole léger sulfureux qui présentent des propriétés plus corrosives, et que plusieurs segments de l'oléoduc seront exploités à des pressions supérieures aux niveaux actuels.

Bien qu'Enbridge considère ces questions techniques et considérant que la compagnie a été impliquée dans de récents déversements de pétrole, notamment sur deux à proximité, ses lignes 6A et 6B, nous demandons qu'une évaluation indépendante de l'intégrité de la ligne 9 soit menée par une tierce partie qui n'a pas de liens commerciaux avec l'industrie pétrolière et gazière afin de préserver la confiance du public.

Cette évaluation devrait inclure une analyse de la corrosivité des types de pétrole brut, tel qu'abordé précédemment, car nous pensons qu'une analyse transparente de l'ensemble du projet « Trailbreaker » offrirait plus d'information dans l'éventualité où Enbridge transporterait par la ligne 9 des substances encore plus corrosives et abrasives telles que le bitume dilué. Cette évaluation indépendante devrait également examiner ces questions pour la ligne Portland - Montréal. Les risques de déversements potentiels en pétrole lourd et corrosif et l'efficacité des plans d'urgence pour y répondre adéquatement devraient aussi en faire partie.

Étant donné la nature technique de ces questions, une évaluation indépendante assurerait un plus grand degré de confiance dans le processus et serait d'un intérêt crucial pour les Premières nations, les propriétaires fonciers, les communautés et les ONG qui sont impliqués par le tracé du pipeline en Ontario, au Québec et en Nouvelle-Angleterre.

Dans le cadre d'audiences publiques sur ce projet, nous demandons aussi que le Programme d'aide financière aux participants de l'ONÉ de couvrir les frais d'expertise technique pour mener à bien cette évaluation indépendante.

Nous vous remercions à l'avance pour l'attention que vous portez à ces préoccupations. Les réponses et autres correspondances peuvent être envoyées au premier signataire ci-bas pour une redistribution aux autres.

Sincères salutations



Matt Price  
Directeur de campagne  
Défense environnementale



Dan Woynillowicz  
Directeur, Stratégie & Communications  
L'Institut Pembina



STEVEN GUIBEAULT  
Coordonnateur général adjoint  
Equiterre



Elizabeth Courtney  
Directrice générale  
Vermont Natural Resources Council



Pete Didisheim  
Directeur senior en plaidoyer  
Natural Resources Council of Maine

Cc    Enbridge  
      Chiefs of Ontario  
      L'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador  
      Canadian Association of Energy and Pipeline Landowners Association  
      Le Ministre de l'Énergie de l'Ontario  
      Le Ministre de l'Environnement de l'Ontario  
      Le Ministre de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs  
      La Ministre des Ressources naturelles