

A-81-80 (A-80-80)
A-726-79

A-81-80 (A-80-80)
A-726-79

Westcoast Transmission Company Limited
(Applicant)

Westcoast Transmission Company Limited
(Requérante)

v.

a

c.

British Columbia Hydro and Power Authority, British Columbia Petroleum Corporation, Inland Natural Gas Co. Ltd., Peace River Transmission Company Limited, Canadian Petroleum Association, Amoco Canada Petroleum Company Ltd., Dome Petroleum Limited, Mobil Oil Canada, Ltd., Pan-Alberta Gas Ltd., PanCanadian Petroleum Limited, Shell Canada Resources Limited, Canada Cement Lafarge Ltd., Cominco Ltd., Consumers Glass Company, Limited, Domglas Ltd., Council of Forest Industries of British Columbia, Dow Chemical of Canada, Limited, Hiram Walker & Sons Ltd., Independent Petroleum Association of Canada, Union of British Columbia Indian Chiefs, Foothills Pipe Lines (South Yukon) Ltd., Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd., TransCanada PipeLines Limited, Alberta Petroleum Marketing Commission, Attorney General of British Columbia, Greater Kamloops Chamber of Commerce, and Fort Nelson Gas Limited (Respondents)

b

c

d

e

British Columbia Hydro and Power Authority, British Columbia Petroleum Corporation, Inland Natural Gas Co. Ltd., Peace River Transmission Company Limited, Canadian Petroleum Association, Amoco Canada Petroleum Company Ltd., Dome Petroleum Limited, Mobil Oil Canada, Ltd., Pan-Alberta Gas Ltd., PanCanadian Petroleum Limited, Shell Canada Resources Limited, Canada Cement Lafarge Ltd., Cominco Ltd., Consumers Glass Company, Limited, Domglas Ltd., Council of Forest Industries of British Columbia, Dow Chemical of Canada, Limited, Hiram Walker & Sons Ltd., Independent Petroleum Association of Canada, Union of British Columbia Indian Chiefs, Foothills Pipe Lines (South Yukon) Ltd., Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd., TransCanada PipeLines Limited, Alberta Petroleum Marketing Commission, le procureur général de la Colombie-Britannique, Greater Kamloops Chamber of Commerce et Fort Nelson Gas Limited (Intimés)

Court of Appeal, Thurlow C.J., Pratte and Urie JJ.—Vancouver, October 7, 8, 9, 10, 14, 15, 16 and 17, 1980; Ottawa, January 19, 1981.

f

Cour d'appel, le juge en chef Thurlow, les juges Pratte et Urie—Vancouver, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 16 et 17 octobre 1980; Ottawa, 19 janvier 1981.

Judicial review — National Energy Board — Application to review and set aside parts of the final decision and order of the Board establishing tolls for gas sold by applicant — Application to review and set aside Board's refusal to review same — Also appeal under s. 18 of the National Energy Board Act attacking said parts of decision — Board requiring applicant to use income tax deductible expenses incurred by it in connection with its non-jurisdictional investments to lower tolls payable by its jurisdictional utility customers — Whether Board exceeded its jurisdiction — Whether Board took into account irrelevant considerations — National Energy Board Act, R.S.C. 1970, c. N-16, as amended, s. 18 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 28, 29.

g

h

i

Examen judiciaire — Office national de l'énergie — Demande d'examen et d'annulation de certaines parties de la décision finale et de l'ordonnance de l'Office établissant les droits pour le gaz vendu par la requérante — Demande d'examen et d'annulation de la décision de l'Office refusant d'examiner ces mêmes parties de la décision — Également, appel fondé sur l'art. 18 de la Loi sur l'Office national de l'énergie attaquant lesdites parties de la décision — L'Office exige que la requérante se serve des dépenses déductibles de l'impôt sur le revenu faites relativement à ses activités non réglementées pour réduire les droits payables par les clients de son entreprise de service public du secteur réglementé — Il échet de déterminer si l'Office a outrepassé sa compétence — Il échet de déterminer si l'Office a tenu compte de considérations non pertinentes — Loi sur l'Office national de l'énergie, S.R.C. 1970, c. N-16, modifiée, art. 18 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28, 29.

These proceedings attack parts of the final decision and order of the National Energy Board on the application of Westcoast Transmission Co. Ltd. for orders establishing tolls for gas sold by Westcoast to British Columbia and export customers. They consist of an appeal under section 18 of the *National Energy Board Act* and an application to review and set aside said parts

j

Ces recours attaquent certaines parties de la décision finale et de l'ordonnance de l'Office national de l'énergie afférentes à la demande présentée par la Westcoast Transmission Co. Ltd. pour obtenir des ordonnances établissant les droits pour le gaz vendu par elle à ses clients de Colombie-Britannique et à ses clients étrangers. Il s'agit d'un appel fondé sur l'article 18 de la

of the final decision and order. Westcoast attacks the Board's decision on the "Tax Benefit" and "Deferred Income Tax" issues. It argues (1) that the Board exceeded its jurisdiction in requiring it to use income tax deductible expenses incurred by it in connection with its non-jurisdictional investments to lower tolls payable by its jurisdictional utility customers and (2) that the Board took into account irrelevant considerations in stipulating such a requirement. The other proceeding is an application to review and set aside the Board's decision refusing Westcoast's application for a review by the Board of the same parts of the final decision and order.

Held, the appeal and the applications for judicial review are dismissed. As the utility has at least contributed or played a role in the origin of the tax benefit, that role and its extent were relevant considerations to be taken into account by the Board in determining the income tax component to be included in Westcoast's cost of service. There is no error of law in the Board having taken the so-called tax benefit into account or in its conclusion that in the circumstances, it should be shared equally between the utility and the shareholders by permitting but half of it to be included in Westcoast's cost of service. The Board did not purport to regulate the non-utility operations of Westcoast and did not do so. It merely exercised its jurisdiction with respect to pipeline tolls. The so-called tax benefit is neither an asset nor a fact: it is a mere calculation. The same applies to the deferred income tax: it is a mere concept of which Westcoast had no legal right to require recognition and which the Board was under no legal obligation to recognize in reaching its conclusion as to the basis for arriving at just and reasonable tolls. With respect to the second application for judicial review, since section 18 of the *National Energy Board Act* provides for an appeal to this Court from the Board's decision on Westcoast's application for a review and that in consequence, the jurisdiction which this Court might otherwise have under section 28 of the *Federal Court Act* is ousted by section 29 of that Act, the second application is dismissed.

APPLICATIONS for judicial review and appeal under section 18 of the *National Energy Board Act*.

COUNSEL:

John McAlpine, Q.C. for applicant Westcoast Transmission Company Limited.

Y. A. George Hynna for respondents British Columbia Hydro and Power Authority and Cominco Ltd. *et al.*

K. C. Mackenzie for respondent Attorney General of British Columbia.

P. G. Griffin for National Energy Board.

Loi sur l'Office national de l'énergie et d'une demande d'examen et d'annulation de ces parties de la décision finale et de l'ordonnance. La Westcoast attaque la décision de l'Office sur la question des «Dédutions fiscales» et sur celle de l'«Impôt sur le revenu différé». Elle prétend (1) que l'Office a outrepassé sa compétence en exigeant que la Westcoast se serve de dépenses déductibles de l'impôt sur le revenu faites relativement à des investissements dans le secteur non réglementé pour réduire les droits payables par les clients de son entreprise de service public du secteur réglementé et (2) que l'Office a tenu compte de considérations non pertinentes en établissant une telle exigence.

L'autre recours est une demande d'examen et d'annulation de la décision de l'Office rejetant la demande présentée par la Westcoast pour que l'Office examine les mêmes parties de la décision finale et de l'ordonnance.

Arrêt: l'appel et les demandes d'examen judiciaire sont rejetés. Étant donné que l'entreprise de service public a au moins contribué à obtenir la déduction d'impôt ou a joué un rôle en ce sens, ce rôle et son importance étaient des éléments pertinents dont l'Office pouvait tenir compte pour déterminer l'impôt sur le revenu qui devait être inclus dans le coût du service de la Westcoast. L'Office n'a pas commis une erreur de droit en tenant compte de ce qu'on appelle la déduction d'impôt ou en concluant que, dans les circonstances, cette déduction devrait être répartie également entre l'entreprise de service public et les actionnaires en ne permettant d'en inclure que la moitié dans le coût du service de la Westcoast. L'Office n'entendait pas réglementer les activités de la Westcoast qui n'ont pas trait aux services publics et ne l'a pas fait. Il a simplement exercé sa compétence relativement aux droits afférents au pipeline. Ce qu'on appelle les déductions fiscales ne sont ni un bien ni un fait: il ne s'agit que d'un simple calcul. On peut dire la même chose de l'impôt sur le revenu différé: c'est un simple concept dont la Westcoast, n'a pas le droit de demander la reconnaissance et que l'Office n'était pas légalement tenu de reconnaître pour déterminer sur quelle base il faut se fonder pour fixer des droits justes et raisonnables. Pour ce qui concerne la deuxième demande d'examen judiciaire, étant donné que l'article 18 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit la possibilité d'un appel à la présente Cour d'une décision de l'Office relativement à la demande d'examen de la Westcoast et que, par conséquent, la compétence que pourrait avoir la Cour aux termes de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* est exclue par l'article 29 de cette Loi, la deuxième demande est rejetée.

DEMANDES d'examen judiciaire et appel fondé sur l'article 18 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

AVOCATS:

John McAlpine, c.r. pour la requérante Westcoast Transmission Company Limited.

Y. A. George Hynna pour les intimées British Columbia Hydro and Power Authority et Cominco Ltd. *et al.*

K. C. Mackenzie pour l'intimé le procureur général de la Colombie-Britannique.

P. G. Griffin pour l'Office national de l'énergie.

John W. Lutes for respondents Foothills Pipe Lines (South Yukon) Ltd. *et al.*

J. J. L. Hunter and *D. G. Sanderson* for respondent British Columbia Petroleum Corporation.

SOLICITORS:

McAlpine, Roberts & Poulus, Vancouver, for applicant Westcoast Transmission Company Limited.

Gowling & Henderson, Ottawa, for respondents British Columbia Hydro and Power Authority and Cominco Ltd. *et al.*

Guild, Yule, Schmitt, Lane, Sullivan & Finch, Vancouver, for respondent Attorney General of British Columbia.

P. G. Griffin, Ottawa, for National Energy Board.

Shrum, Liddle & Heberton, Vancouver, for respondents Foothills Pipe Lines (South Yukon) Ltd. *et al.*

Davis & Company, Vancouver, for respondent British Columbia Petroleum Corporation.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW C.J.: These proceedings were heard following the hearing of proceedings brought by British Columbia Hydro and Power Authority, by British Columbia Petroleum Corporation and by Cominco Ltd., Consumers Glass Company, Limited, Domglas Ltd. and Hiram Walker & Sons Ltd., against the decision and order No. TG-5-79 of the National Energy Board on the application of Westcoast Transmission Company Limited for orders establishing the tolls it might charge for gas produced in British Columbia and sold by Westcoast to its B.C. and export customers, and disallowing any tolls and tariffs then in effect which were inconsistent with the proposed new tolls and tariffs.

The present proceedings were heard on the same case material. They consist of an appeal under section 18 of the *National Energy Board Act*, R.S.C. 1970, c. N-6, as amended against parts of the final decision and order of the Board on the application and an application under section 28 of

John W. Lutes pour les intimées Foothills Pipe Lines (South Yukon) Ltd. *et al.*

J. J. L. Hunter et *D. G. Sanderson* pour l'intimée British Columbia Petroleum Corporation.

PROCUREURS:

McAlpine, Roberts & Poulus, Vancouver, pour la requérante Westcoast Transmission Company Limited.

Gowling & Henderson, Ottawa, pour les intimées British Columbia Hydro and Power Authority et Cominco Ltd. *et al.*

Guild, Yule, Schmitt, Lane, Sullivan & Finch, Vancouver, pour l'intimé le procureur général de la Colombie-Britannique.

P. G. Griffin, Ottawa, pour l'Office national de l'énergie.

Shrum, Liddle & Heberton, Vancouver, pour les intimées Foothills Pipe Lines (South Yukon) Ltd. *et al.*

Davis & Company, Vancouver, pour l'intimée British Columbia Petroleum Corporation.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE EN CHEF THURLOW: Ces recours furent entendus après l'audition des procédures formées par la British Columbia Hydro and Power Authority, par British Columbia Petroleum Corporation et par Cominco Ltd., Consumers Glass Company, Limited, Domglas Ltd. et Hiram Walker & Sons Ltd., contre la décision et l'ordonnance n° TG-5-79 de l'Office national de l'énergie afférentes à la demande présentée par la Westcoast Transmission Company Limited pour obtenir des ordonnances établissant les droits qu'elle pourrait demander pour le gaz produit en Colombie-Britannique et vendu par la Westcoast à ses clients de Colombie-Britannique et à ses clients étrangers, et annulant tous droits et tarifs alors en vigueur qui ne concorderaient pas avec les nouveaux droits et tarifs.

Les deux recours furent jugés sur les mêmes pièces. Il s'agit d'un appel formé sous le régime de l'article 18 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, c. N-6, dans sa forme modifiée, contre certaines parties de la décision finale et de l'ordonnance de l'Office rendues à

the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10 to review and set aside the same portions of the decision and order. By order of this Court, these two proceedings have been combined. In them, Westcoast attacked the decision on two points which, for the moment, I shall refer to as (1) the "Tax Benefit" issue and (2) the "Deferred Income Tax" issue. The other points raised in Westcoast's memorandum of argument were abandoned.

The other proceeding is an application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside the decision of the Board made in December 1979 refusing Westcoast's application for a review by the Board of the same parts of the final decision and order. As it appears to me that there is provision in section 18 of the *National Energy Board Act* for an appeal to this Court from the Board's decision on Westcoast's application for a review and that in consequence, the jurisdiction which this Court might otherwise have under section 28 of the *Federal Court Act* is ousted by section 29 of that Act, I am of the opinion that the Court is without jurisdiction to entertain the section 28 application and that it should be dismissed.

The general facts relating to the parties and the application to the Board, as well as what I conceive to be the relevant law, are set out in the reasons for judgment on the several proceedings brought by B.C. Hydro and other appellants and need not be repeated.

With respect to both the "Tax Benefit" issue and the "Deferred Income Tax" issue, the submissions on behalf of Westcoast were (1) that the Board exceeded its jurisdiction in requiring Westcoast to use income tax deductible expenses incurred by it in connection with its non-judicial investments to lower tolls payable by its jurisdictional utility customers and (2) that the Board erred in law by taking into account irrelevant considerations when it required Westcoast to use income tax deductible expenses incurred by it in connection with its non-judicial invest-

l'issue de la demande et une demande d'examen et de révision formée sous le régime de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, attaquant les mêmes parties de la décision et de l'ordonnance. La Cour a ordonné la jonction de ces deux recours. Dans ces instances, la Westcoast attaque la décision sur deux points que j'appellerai pour le moment (1) la question des «Déductions fiscales» et (2) la question de l'«Impôt sur le revenu différé». Les autres questions soulevées dans l'exposé des moyens de la Westcoast furent abandonnées.

L'autre instance consiste en une demande formée sous le régime de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour que soit examinée et annulée la décision rendue par l'Office en décembre 1979 aux termes de laquelle il rejetait la demande présentée par la Westcoast pour que l'Office examine les mêmes parties de la décision finale et de l'ordonnance. Étant donné que l'article 18 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit un appel à la présente Cour d'une décision de l'Office relativement à la demande d'examen de la Westcoast et que, par conséquent, la compétence que pourrait avoir la Cour aux termes de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* est exclue par l'article 29 de cette Loi, j'estime que la Cour n'a pas compétence pour connaître de la demande formée sous le régime de l'article 28 et qu'elle devrait être rejetée.

Les faits de nature générale concernant les parties et la demande présentée à l'Office, de même que ce que je considère comme le droit pertinent, sont exposés dans les motifs de jugement prononcés à l'issue des diverses procédures formées par B.C. Hydro et par d'autres appelantes et il n'y a pas lieu de les répéter.

En ce qui concerne tant la question des «Déductions fiscales» que celle de l'«Impôt sur le revenu différé», on a fait valoir au nom de la Westcoast (1) que l'Office a outrepassé sa compétence en exigeant que la Westcoast se serve de dépenses déductibles de l'impôt sur le revenu faites relativement à des investissements dans le secteur non réglementé pour réduire les droits payables par les clients de son entreprise de service public du secteur réglementé et (2) que l'Office a commis une erreur de droit en tenant compte de considérations non pertinentes lorsqu'il exige que la Westcoast

ments to lower tolls payable by its jurisdictional utility customers.

The "TAX BENEFIT" issue

In its application to the Board, Westcoast sought approval for changing from a "flow-through" method of including income taxes in its cost of service to a "normalization" method. In this method, a company whose capital cost allowances claimed as deductions under the *Income Tax Act* exceed normal depreciation on its capital assets, transfers to a reserve an amount representing the difference between what it pays in income taxes and what it estimates it would have to pay if capital cost allowances under the *Income Tax Act* were claimed only to the extent of normal depreciation. In theory, the reserve is then available to pay the higher taxes to be paid in later years when normal depreciation exceeds the capital cost allowances that may be claimed.

In the case of Westcoast, which, besides carrying on a gas pipeline operation which is subject to regulation under Part IV of the *National Energy Board Act*, has investments in subsidiary companies, whose operations are not subject to such regulation, the adoption of a normalization method involves the problem of an appropriate apportionment or attribution of the effects between the regulated and the unregulated operations.

One of the items involved in the computation of the taxable income of a corporation is the interest on its debt that may be deducted from its revenue. As a deduction, it serves to reduce the taxes to be paid.

Westcoast has a large funded debt which, in Westcoast's computations, is regarded or treated as having been incurred for the construction of its pipeline system and for the acquisition of its investments in unregulated subsidiaries in the same proportions as its total investments in the system and in the subsidiaries. When, therefore, it

se serve des dépenses déductibles de l'impôt sur le revenu faites relativement à ses activités non réglementées pour réduire les droits payables par les clients de son entreprise de service public du secteur réglementé.

La question des «DÉDUCTIONS FISCALES»

Dans la demande qu'elle présentait à l'Office, la Westcoast demandait l'autorisation d'abandonner la méthode de «l'impôt exigible» qui lui permettait d'inclure son impôt sur le revenu dans son coût du service et d'adopter la méthode du «calcul normalisé». Selon cette méthode, une société dont les déductions pour amortissement réclamées sous le régime de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dépassent la dépréciation normale de son actif immobilisé transfère à une réserve une somme représentant la différence entre ce qu'elle paie en impôt sur le revenu et ce qu'elle estime qu'elle aurait à payer si les déductions pour amortissement sous le régime de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'étaient réclamées que jusqu'à concurrence de la dépréciation normale. En théorie, la réserve est alors disponible pour payer les impôts plus élevés qui devront être payés plus tard lorsque la dépréciation normale sera supérieure aux déductions pour amortissement qui pourront être réclamées.

Dans le cas de la Westcoast qui, en plus d'exploiter une entreprise de gazoduc qui est assujettie aux règlements adoptés sous le régime de la Partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, a des investissements dans des filiales dont les activités ne sont pas assujetties à ces règlements, l'adoption d'une méthode normalisée comporte le problème de la répartition ou de l'attribution appropriée des effets entre les activités réglementées et celles qui ne le sont pas.

Un des éléments inclus dans le calcul du revenu imposable d'une société sont les intérêts sur ses dettes qui peuvent être déduits de son revenu. En tant que déduction, ils servent à réduire les impôts qui doivent être payés.

La Westcoast a une importante dette à long terme qui, dans les calculs de la Westcoast, est considérée comme ayant été contractée pour la construction de son système de pipeline et pour l'acquisition de ses investissements dans des filiales non réglementées dans la même proportion que le total de ses investissements dans le système et dans

becomes necessary to calculate income taxes on a normalized basis to be included in the cost of service of the regulated operation, a question arises as to whether the benefit of the deduction of interest in respect of debt regarded as having been incurred to acquire investments in unregulated subsidiaries can be permitted to accrue to the regulated activity so as to decrease the taxes which the regulated activity might have to bear if it were the sole operation of Westcoast and Westcoast had not invested in subsidiaries. For the test year, the amount involved as estimated "tax benefit", as calculated by the Board, was some \$4,899,852.

The Board dealt with this subject in the following passage from its decision:

Also to be taken into account is the fact that by assuming the same capital structure for Westcoast's pipeline business, subject to NEB jurisdiction, as that for the corporation as a whole, some of the debt of Westcoast is assumed to be used to finance the investment in equity in non-jurisdictional activities, e.g., Westcoast Petroleum. However, as Westcoast's witnesses indicated, all of the interest incurred by the corporation is applied against its taxable income and since dividends from equity investments in other corporations do not attract income tax, the total interest and other expenses incurred can, in effect, be applied against the utility income.

The result of this situation would appear to be that the effective tax rate for the corporation as a whole is lower than it would be if Westcoast's pipeline activities, subject to the Board's jurisdiction, were contained in a corporation solely for that purpose. In other words, there appears to be a net "tax benefit" from combining different activities in the same corporation. In order to provide appropriate incentives to Westcoast, it appears to the Board that these benefits should be shared equally by the regulated business and by the company's stockholders. The Board's calculation of such net benefits are contained in Appendix VI to these Reasons for Decision.

In my view, there is no substance in the submission that in this the Board exceeded its jurisdiction by extending it over the non-regulated operations of Westcoast. What the Board was doing was exercising its jurisdiction to deal with the tolls that might be charged by Westcoast in its pipeline operation and, as it appears to me, nothing in what the Board did amounted to or even purported to be an exercise of jurisdiction over the non-regulated operations of Westcoast.

les filiales. Donc, lorsqu'il devient nécessaire de calculer l'impôt sur le revenu sur une base normalisée qui doit être inclus dans le coût du service des activités réglementées, la question se pose de savoir si l'on peut permettre que la déduction de l'intérêt relativement à la dette considérée comme ayant été contractée pour acquérir des investissements dans des filiales non réglementées bénéficie à l'activité réglementée de façon à réduire les impôts qui pourraient être imputés à cette activité si elle était la seule activité de la Westcoast et si la Westcoast n'avait pas investi dans ces filiales. Pour l'année d'essai, selon les calculs de l'Office, les «déductions fiscales» prévues se chiffraient à environ \$4,899,852.

L'Office a traité de cette question dans le passage suivant de sa décision:

Il convient également de tenir compte du fait, qu'en supposant que les activités de la Westcoast réglementées par l'ONE, relatives à l'exploitation des gazoducs, disposeraient de la même structure financière que celles de la compagnie dans son ensemble, certaines des dettes de la Westcoast sont censées financer l'investissement du capital de certaines de ses activités non réglementées, comme par exemple la Westcoast Petroleum. Cependant, ainsi que l'a mentionné l'un des témoins de la Westcoast, tous les intérêts que doit payer la compagnie sont déduits de son revenu imposable et, puisque les dividendes engendrés par des investissements dans le capital d'autres compagnies ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu, l'ensemble des intérêts et des autres frais à payer peut, en fait, être déduit du revenu tiré de l'exploitation du service public.

En conséquence, il semble que le taux réel de l'impôt exigé pour l'ensemble de la compagnie soit inférieur au taux qui serait en vigueur si les activités de la Westcoast, réglementées par l'ONE, ne portaient que sur l'exploitation des gazoducs. En d'autres mots, il semble que la Westcoast jouit d'une «déduction fiscale» nette résultant de la juxtaposition au sein d'une même compagnie de diverses activités. Pour que la Westcoast dispose de stimulants appropriés, l'Office est d'avis que ces déductions soient partagées équitablement par le secteur réglementé et par les actionnaires de la compagnie. On trouvera à l'Appendice VI des motifs de décision de la détermination par l'Office de ces déductions nettes.

J'estime sans fondement la prétention que l'Office aurait à cet égard outrepassé sa compétence en l'étendant aux activités non réglementées de la Westcoast. De fait, l'Office exerçait sa compétence pour statuer sur les droits qui pourraient être demandés par la Westcoast dans le cadre de l'exploitation de son gazoduc et il me semble que l'Office n'a absolument rien fait qui ait équivalu à un exercice de compétence sur les activités non réglementées de la Westcoast ou qui ait été présenté comme tel.

Moreover, in my opinion, it was plainly relevant, in seeking to arrive at just and reasonable tolls by the method proposed by Westcoast and approved by the Board, to take into account in determining the extent to which income tax on a normalized basis should be permitted to be included in the cost of service, both the so-called tax benefit and what it was and the source of it. It is neither an asset nor a fact. It is a mere calculation resulting from an assumption as to the proportion of corporate debt invested in subsidiaries which indicates that the estimated tax of Westcoast would, as a result of that assumption, be less than if, which is not the case, Westcoast had not invested in the subsidiaries and had only its pipeline operation. Further, if, on the facts, it can be said that tax benefit results from Westcoast having invested borrowings in subsidiaries, it can with equal or greater force be said that since the investments produced no revenue to Westcoast from which the interest in question could be deducted, the tax benefit would not arise or accrue at all to Westcoast without the existence of utility revenue from which the interest is deductible. The point is put succinctly in the memorandum of the Attorney General of British Columbia in his submission that there was evidence that "the non-jurisdictional tax losses depended for their value on the jurisdictional income". Moreover, as pointed out by counsel for the Attorney General of British Columbia, Westcoast's borrowings of capital funds are on the credit of the company as a whole and put the whole company at risk. As the risks of loss involved in the non-utility investments are not necessarily the same or so small as those attaching to the utility operations it is not possible to say that the non-utility investments do not benefit from the use of the utility and its value as security for the company's debt. For the same reason, as the company has borrowed to invest in non-utilities, the capacity of the pipeline system to serve as security for utility construction is to some extent impaired. It is, therefore, impossible and unrealistic to attempt to treat the utility operation and the non-utility investments as if they were in all respects mutually exclusive compartments that are entirely independent of one another.

J'estime en outre qu'il convenait manifestement, en tentant d'arriver à des droits justes et raisonnables selon la méthode proposée par la Westcoast et approuvée par l'Office, de tenir compte, afin de déterminer dans quelle mesure il devrait être permis d'inclure dans le coût du service l'impôt sur le revenu sur une base normalisée, tant de ce qu'on appelle les déductions fiscales et de ce qu'elles étaient que de leur source. Ce n'est ni un bien ni un fait. Ce n'est qu'un simple calcul découlant d'une présomption quant à la proportion de la dette de la société investie dans des filiales qui indique que l'impôt prévu de la Westcoast serait, par suite de cette présomption, moindre que si— mais tel n'est pas le cas—la Westcoast n'avait pas investi dans les filiales et n'avait que son exploitation de pipeline. En outre, si, d'après les faits, on peut dire que les déductions d'impôt découlent de ce que la Westcoast ait investi des sommes empruntées dans des filiales, on peut également prétendre avec autant sinon plus de force que puisque les investissements n'ont produit pour la Westcoast aucun revenu duquel l'intérêt en question pourrait être déduit, les déductions d'impôt ne pourraient exister ni être demandées par la Westcoast sans l'existence de revenus tirés du service public desquels l'intérêt est déductible. Cet argument est présenté de façon succincte dans l'exposé du procureur général de la Colombie-Britannique dans sa soumission portant qu'il ressortait des éléments de preuve que [TRADUCTION] «les pertes d'impôt du secteur non réglementé dépendaient pour leur valeur du revenu du secteur réglementé». En outre, comme l'a signalé l'avocat du procureur général de la Colombie-Britannique, les emprunts de fonds de capital de la Westcoast engagent le crédit de la société entière et constituaient un risque pour toute la société. Étant donné que les risques de perte que comportent les investissements dans les activités qui n'ont pas trait aux services publics ne sont pas nécessairement les mêmes ou aussi peu élevés que ceux afférents aux activités du service public, on ne peut dire que les investissements dans ces autres activités ne bénéficient pas de l'utilisation du service public et de sa valeur de garantie pour les dettes de la société. Pour la même raison, étant donné que la société avait emprunté pour investir dans le secteur d'activités qui n'ont pas trait aux services publics, la possibilité de se servir du système de pipeline comme garantie pour la construction dans le secteur de

It seems to me to follow that as the utility has at least contributed or played a role in the origin of the tax benefit, that role and its extent were relevant considerations to be taken into account by the Board in determining the income tax component to be included in Westcoast's cost of service. I can see no error of law in the Board having taken the so-called tax benefit into account or in its conclusion that in the circumstances it should be shared equally between the utility and the shareholders by permitting but half of it to be included in Westcoast's cost of service.

The "DEFERRED INCOME TAXES" issue

This item is concerned with Westcoast's rate base and refers to funds recovered in the cost of service on account of deferred tax liability.

With respect to it, the Phase I decision of the Board contained the following:

Should Westcoast be allowed to earn a Return on the Funds retained by the use of Normalized instead of Flow-through Taxes

The evidence is clear that the equity shareholders do not provide these funds and should not therefore be expected to earn a return on them. It would appear, therefore, that these funds (equivalent to the deferred tax liability) should be deducted from the rate base in order to identify the amount of capital provided by debt investors and equity shareholders.

In the final decision, the Board, after referring to the Phase I decision and citing the last sentence of the foregoing passage, proceeded:

Deferred income taxes are derived by deducting from normalized income taxes the "taxes payable".

The Board has made significant changes to Westcoast's method of calculating normalized income taxes as outlined in Chapter 4 and Appendix VI. Westcoast is to use the Board's method of calculating normalized income taxes for the purpose

service public est, jusqu'à un certain point, diminuée. Il est donc impossible et non réaliste de tenter de traiter les activités du service public et les investissements dans d'autres activités comme s'ils étaient des compartiments complètement étanches et entièrement indépendants l'un de l'autre.

Il s'ensuit qu'étant donné que l'entreprise de service public a au moins contribué à obtenir la déduction d'impôt ou a joué un rôle en ce sens, ce rôle et son importance étaient des éléments pertinents dont l'Office pouvait tenir compte pour déterminer l'impôt sur le revenu qui devait être inclus dans le coût du service de la Westcoast. Je ne considère pas que l'Office ait commis une erreur de droit en tenant compte de ce qu'on appelle la déduction d'impôt ou en concluant que, dans les circonstances, cette déduction devrait être répartie également entre l'entreprise de service public et les actionnaires en ne permettant d'en inclure que la moitié dans le coût du service de la Westcoast.

La question de l'«IMPÔT SUR LE REVENU DIFFÉRÉ»

Cette question porte sur la base des taux de la Westcoast et se rapporte aux fonds recouverts dans le coût du service par suite du report de l'impôt exigible.

A cet égard, l'Office dit ce qui suit dans sa décision de la Phase I:

Devrait-on permettre à la Westcoast de réaliser des bénéfices sur les fonds retenus par suite de l'utilisation du calcul normalisé des charges fiscales au lieu de la méthode de l'impôt exigible?

Les témoignages précisent bien que les actionnaires ne fournissent pas ces fonds et qu'ils ne devraient donc pas s'attendre à obtenir un rendement sur ces sommes. Il semble donc que ces sommes (équivalentes aux charges fiscales reportées) devraient être soustraites du taux de base de façon à bien identifier l'importance du capital fourni par les prêteurs et les détenteurs d'actions ordinaires.

Dans sa décision finale, l'Office, après avoir mentionné la décision de la Phase I et cité la dernière phrase de l'extrait qui précède, dit ce qui suit:

L'impôt sur le revenu différé est calculé en déduisant «l'impôt payable» de l'impôt normalisé.

Tel que mentionné au chapitre 4 et à l'Appendice VI, l'Office a apporté des modifications importantes à la méthode utilisée par la Westcoast pour calculer l'impôt normalisé. Pour que son impôt sur le revenu différé puisse être déduit de la base des

of arriving at Deferred Income Taxes to be deducted from rate base.

The taxes payable by Westcoast on a flow-through basis should be in conformity with the way Westcoast files its annual income tax return with the taxation authorities. The Board understands that there is no significant taxable income applicable to the non-utility operations of Westcoast and, therefore, the total taxes payable should be applied to utility operations in arriving at Deferred Income Taxes as a deduction from rate base.

Since it is in Westcoast's interest to reduce as much as possible the extent of the deduction from rate base, the complaint, as I understand it, is not that the whole of the taxes actually paid are to be applied to the utility operation in arriving at the amount of deferred income taxes to be applied as a deduction from rate base. Rather, Westcoast's complaint is that an even larger amount, calculated as the amount of income taxes that would be payable if only the interest on the portion of Westcoast's debt assumed to be invested in the utility by itself, were deducted in the computation of Westcoast's income, should be applied. This would increase the amount to be regarded as taxes paid and in consequence reduce the amount to be deducted from rate base as deferred income taxes. The case, in short, is that the benefit of less income taxes to be paid by reason of Westcoast investment in subsidiaries must be taken into account and must be attributed to such investments and not to the utility.

In my view, the contention is based on the same assumption as the contention in respect of shared tax benefits and it fails for the like reasons. In its decision, the Board did not purport to regulate the non-utility operations of Westcoast and did not do so. It merely exercised its jurisdiction with respect to Westcoast's pipeline tolls. Further, what the appellant bases its contention on is not a fact or a right of Westcoast or its shareholders but a mere concept of which, as I see it, Westcoast had no legal right to require recognition and which the Board was under no legal obligation to recognize in reaching its conclusion as to the basis for arriving at just and reasonable tolls for Westcoast's pipeline system.

taux, la Westcoast doit utiliser la méthode de calcul de l'impôt normalisé que recommande l'Office.

L'impôt payable par la Westcoast, calculé selon la méthode de l'impôt exigible, doit correspondre aux montants indiqués dans la déclaration annuelle d'impôt sur le revenu que la Westcoast présente au fisc. L'Office croit comprendre qu'aucune des modifications importantes apportées au calcul de l'impôt ne peut s'appliquer aux activités de la Westcoast qui n'ont pas trait aux services publics. Par conséquent, il faut appliquer aux services le total de l'impôt payable pour calculer l'impôt sur le revenu différé qui constitue une déduction de la base des taux.

Puisqu'il est dans l'intérêt de la Westcoast de réduire le plus possible l'étendue de la déduction de la base des taux, si je comprends bien, on ne se plaint pas du fait que la totalité des impôts effectivement payés doivent être appliqués au service public pour déterminer le montant d'impôt sur le revenu différé qui doit être appliqué à titre de déduction de la base des taux. La Westcoast se plaint plutôt parce qu'elle estime qu'une somme encore plus élevée devrait être appliquée, égale au montant d'impôt sur le revenu qui serait payable si seulement l'intérêt afférent à la partie des dettes de la Westcoast réputée investie dans l'entreprise de service public par elle-même était déduit du revenu de la Westcoast lors de son calcul. Ceci augmenterait la somme devant être considérée comme impôt payé et, par conséquent, réduirait la somme à déduire de la base des taux à titre d'impôt sur le revenu différé. Ce qu'on fait valoir, en somme, c'est que l'avantage d'avoir moins d'impôt sur le revenu à payer en raison des investissements de la Westcoast dans des filiales doit être pris en compte et doit être attribué à ces investissements et non aux services publics.

D'après moi, cette prétention est fondée sur la même présomption que l'argument relatif à la répartition des déductions d'impôt et c'est pour les mêmes motifs qu'elle n'est pas retenue. Dans sa décision, l'Office n'entendait pas réglementer les activités de la Westcoast qui n'ont pas trait aux services publics et ne l'a pas fait. Il a simplement exercé sa compétence relativement aux droits afférents au pipeline de la Westcoast. En outre, ce sur quoi l'appelante fonde sa prétention n'est pas un fait ou un droit de la Westcoast ou de ses actionnaires, mais un simple concept dont la Westcoast, selon moi, n'a pas le droit de demander la reconnaissance et que l'Office n'était pas légalement tenu de reconnaître pour déterminer sur quelle

I would dismiss the appeal and the applications under section 28 of the *Federal Court Act*.

* * *

PRATTE J.: I agree.

* * *

URIE J.: I agree.

base il faut se fonder pour fixer des droits justes et raisonnables pour le système de pipeline de la Westcoast.

^a Je rejetterais l'appel ainsi que les demandes fondées sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

* * *

^b LE JUGE PRATTE: Je suis d'accord.

* * *

LE JUGE URIE: Je souscris à ces motifs.