

KM1.4

**ATCO Gas and Pipelines Ltd. and
ATCO Electric Ltd. Appellants**

**ATCO Gas and Pipelines Ltd. et
ATCO Electric Ltd. Appelantes**

v.

c.

**Alberta Utilities Commission and
Office of the Utilities Consumer Advocate
of Alberta Respondents**

**Alberta Utilities Commission et
Office of the Utilities Consumer Advocate
of Alberta Intimés**

**INDEXED AS: ATCO GAS AND PIPELINES LTD. v.
ALBERTA (UTILITIES COMMISSION)**

**RÉPERTORIÉ : ATCO GAS AND PIPELINES LTD. c.
ALBERTA (UTILITIES COMMISSION)**

2015 SCC 45

2015 CSC 45

File No.: 35624.

N° du greffe : 35624.

2014: December 3; 2015: September 25.

2014 : 3 décembre; 2015 : 25 septembre.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Rothstein,
Cromwell, Moldaver, Karakatsanis and Gascon JJ.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges
Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis
et Gascon.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ALBERTA**

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

Public utilities — Gas — Electricity — Rate-setting decision by utilities regulator — Utilities seeking to recover pension costs in utility rates set by Alberta Utilities Commission — Whether regulatory framework prescribes certain methodology in assessing whether costs are prudent — Whether Commission's interpretation and exercise of its rate-setting authority was reasonable — Electric Utilities Act, S.A. 2003, c. E-5.1, ss. 102, 121, 122 — Gas Utilities Act, R.S.A. 2000, c. G-5, s. 36.

Services publics — Gaz — Électricité — Décision d'un organisme de réglementation des services publics relativement à l'établissement des tarifs — Demande de services publics en vue de recouvrer certaines charges de retraite grâce aux tarifs établis par l'Alberta Utilities Commission — Le régime réglementaire impose-t-il une méthode en particulier pour apprécier le caractère prudent des dépenses? — L'interprétation par la Commission de son pouvoir en matière d'établissement des tarifs et l'exercice de ce pouvoir étaient-ils raisonnables? — Electric Utilities Act, S.A. 2003, c. E-5.1, art. 102, 121, 122 — Gas Utilities Act, R.S.A. 2000, c. G-5, art. 36.

The Alberta Utilities Commission denied the request by ATCO Gas and Pipelines Ltd. and ATCO Electric Ltd. (the "ATCO Utilities") to recover, in approved rates, certain pension costs related to an annual cost of living adjustment ("COLA") for 2012. Instead of approving recovery for an adjustment of 100 percent of annual consumer price index ("CPI") (up to a maximum COLA of 3 percent), the Commission ruled that recovery of only 50 percent of annual CPI was reasonable. The Alberta Court of Appeal dismissed the ATCO Utilities' appeal from the decision of the Commission.

L'Alberta Utilities Commission a rejeté la demande présentée par ATCO Gas and Pipelines Ltd. et ATCO Electric Ltd. (les « services publics ATCO ») en vue de recouvrer, selon les taux approuvés, certaines charges de retraite correspondant à l'ajustement annuel au coût de la vie (« AACV ») pour l'année 2012. Au lieu d'approuver ce recouvrement à raison de 100 p. 100 de l'indice des prix à la consommation (« IPC ») de l'année (AACV d'au plus 3 p. 100), la Commission a jugé raisonnable le recouvrement de seulement 50 p. 100 de l'IPC annuel. La Cour d'appel de l'Alberta a rejeté l'appel de cette décision par les services publics ATCO.

Held: The appeal should be dismissed.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

the *GUA* impose a specific methodology⁵ and, as will be explained, their references to “prudence” do not impose upon the Commission the specific methodology advanced by the ATCO Utilities.

(1) Prudence Under the *EUA*

[33] The question before this Court is whether the Commission’s interpretation and exercise of its rate-setting authority was reasonable. The ATCO Utilities argue that the statutory framework supports its assertion that it was entitled to a no-hindsight prudence review. Under the reasonableness standard of review, the Commission’s interpretation of its home statute is entitled to deference. In this case, the Commission did not expressly address the question of whether the statutory regime mandated a no-hindsight approach. Rather, its decision to proceed without using a no-hindsight prudence test implies that it understood the relevant statutes not to mandate the ATCO Utilities’ desired methodology. It is thus necessary to examine the terms of the relevant statutes to determine whether the Commission’s approach was reasonable. In doing so, this Court may make use of the traditional tools of statutory interpretation with the goal of determining whether the Commission’s approach was reasonable; see *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at paras. 37-41.

⁵ The *GUA* does provide some methodological guidance to the Commission with regard to calculating a utility’s return on its rate base by specifying what information may be considered in this process: “In fixing the fair return that an owner of a gas utility is entitled to earn on the rate base, the Commission shall give due consideration to all facts that in its opinion are relevant” (s. 37(3)). However, it does not provide any further methodological guidance for assessing the recoverability of a utility’s costs.

pas directement un pouvoir discrétionnaire qui permet de choisir une méthode. Cependant, non plus que le régime législatif en cause dans le pourvoi *CÉO*, ni l’*EUA* ni la *GUA* n’imposent une méthode précise⁵ et, nous le verrons plus loin, le fait qu’elles recourent à la notion de « prudence » n’a pas pour effet d’imposer à la Commission la méthode que préconisent les services publics ATCO.

(1) La notion de prudence suivant l’*EUA*

[33] La question que la Cour est appelée à trancher est celle de savoir si l’interprétation par la Commission de son pouvoir en matière d’établissement des tarifs et son exercice de ce pouvoir étaient raisonnables ou non. Les services publics ATCO soutiennent que le cadre législatif étaye leur prétention selon laquelle ils avaient droit à un contrôle de la prudence excluant le recul. Suivant la norme de contrôle de la décision raisonnable, l’interprétation de sa loi constitutive par la Commission commande la déférence. Dans la présente affaire, la Commission ne s’est pas expressément demandé si le régime législatif commandait le recours à une démarche sans recul. Sa décision de ne pas effectuer un contrôle de la prudence excluant le recul permet plutôt de conclure que, selon son interprétation, les dispositions pertinentes ne l’obligeaient pas à employer la méthode souhaitée par les services publics ATCO. L’examen du libellé des dispositions en cause s’impose donc pour décider si l’approche de la Commission était raisonnable ou non. À cette fin, la Cour peut s’en remettre aux outils traditionnels d’interprétation des lois pour se prononcer sur le caractère raisonnable ou non de l’approche de la Commission (voir *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 37-41).

⁵ La *GUA* donne à la Commission certaines indications sur la manière de calculer le rendement qu’un service public peut toucher sur sa base de tarification en précisant quelles données peuvent être prises en compte dans ce processus : [TRADUCTION] « Pour établir le juste rendement auquel a droit le propriétaire d’un service public de gaz sur sa base de tarification, la Commission tient dûment compte de tous les faits qu’elle estime pertinents » (par. 37(3)). Toutefois, elle ne fournit aucune autre indication sur la méthode à appliquer pour déterminer si les dépenses d’un service public sont susceptibles de recouvrement.

[34] The words of a statute are to be interpreted “in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21, quoting E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87. Because, as will be discussed, the meaning of “prudence” is the focus of much of the debate in this case, it is helpful to start by examining the ordinary meaning of the word as a baseline for the subsequent analysis. Pertinent dictionary definitions give a range of meanings for “prudent”, including “having or exercising sound judgement in practical affairs” (*The Oxford English Dictionary* (2nd ed. 1989), at p. 729), “acting with or showing care and thought for the future” (*Concise Oxford English Dictionary* (12th ed. 2011), at p. 1156), or “marked by wisdom or judiciousness [or] shrewd in the management of practical affairs” (*Merriam-Webster’s Collegiate Dictionary* (11th ed. 2003), at p. 1002). While these definitions may vary in their nuance, the ordinary sense of the word is such that a prudent cost is one which may be described as wise or sound.

[35] However, these dictionary definitions are not so consistent and exhaustive as to provide a complete answer to the question of the meaning of “prudent” costs in the context of the Alberta utilities regulation statutes. As such, a contextual reading of the statutory provisions at issue provides further guidance. In the context of utilities regulation, I do not find any difference between the ordinary meaning of a “prudent” cost and a cost that could be said to be reasonable. It would not be imprudent to incur a reasonable cost, nor would it be prudent to incur an unreasonable cost.

[36] The *EUA* provides that an “owner of an electric distribution system must prepare a distribution tariff for the purpose of recovering the prudent costs of providing electric distribution service by means

[34] Il faut lire les termes d’une loi « dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’économie de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87). Nous verrons plus loin que le débat porte en grande partie sur la signification de la notion de « prudence », si bien qu’il est utile d’examiner d’abord le sens ordinaire de ce terme comme point de référence pour l’analyse qui suivra. Les dictionnaires offrent une gamme de définitions de l’adjectif « prudent », dont les suivantes : [TRADUCTION] « . . . qui a ou qui exerce un bon jugement dans les affaires d’ordre pratique » (*The Oxford English Dictionary* (2^e éd. 1989), p. 729), [TRADUCTION] « qui agit en se souciant du lendemain ou qui manifeste un tel souci » (*Concise Oxford English Dictionary* (12^e éd. 2011), p. 1156), ou [TRADUCTION] « qui est empreint de sagesse ou de pertinence, [ou] qui est rompu à la gestion des affaires d’ordre pratique » (*Merriam-Webster’s Collegiate Dictionary* (11^e éd. 2003), p. 1002). Bien que ces définitions comportent des nuances, on peut en conclure, suivant le sens ordinaire de l’adjectif, qu’une dépense prudente est celle qui résulte d’une décision sage ou bonne.

[35] Cependant, ces définitions ne sont pas suffisamment uniformes et exhaustives pour apporter une réponse définitive à la question de savoir ce qu’il faut entendre par des dépenses « prudentes » dans le contexte des lois qui réglementent les services publics en Alberta. Une interprétation contextuelle des dispositions législatives en cause offre donc un autre élément de réponse. Dans le contexte de la réglementation de services publics, je ne vois aucune différence entre des dépenses « prudentes » au sens ordinaire de ce terme et des dépenses que l’on pourrait qualifier de raisonnables. Ainsi, il ne serait pas imprudent de faire des dépenses raisonnables, pas plus qu’il ne serait prudent de faire des dépenses déraisonnables.

[36] Selon l’*EUA*, [TRADUCTION] « le propriétaire d’un réseau de distribution d’électricité doit établir un tarif de distribution pour recouvrer les dépenses prudentes du service de distribution d’électricité

of [its] electric distribution system”: s. 102(1). To receive approval for the distribution tariff, the owner must apply to the Commission: s. 102(2). When considering a tariff application, the Commission must ensure, *inter alia*, that the tariff is “just and reasonable” (s. 121(2)(a)), a requirement for which the burden of proof “is on the person seeking approval of the tariff” (s. 121(4)).

[37] Section 122(1) of the *EUA* provides that the Commission “must have regard for the principle that a tariff approved by it must provide the owner of an electric utility with a reasonable opportunity to recover” a series of eight types of costs and expenses:

(a) the costs and expenses associated with capital related to the owner’s investment in the electric utility, . . .

if the costs and expenses are prudent . . .

(b) other prudent costs and expenses associated with isolated generating units, transmission, exchange or distribution of electricity . . . if, in the Commission’s opinion, they are applicable to the electric utility,

(c) amounts that the owner is required to pay under this Act or the regulations,

(d) the costs and expenses applicable to the electric utility that arise out of obligations incurred before the coming into force of this section and that were approved by the Public Utilities Board, the Alberta Energy and Utilities Board or other utilities’ regulatory authorities if, in the Commission’s opinion, the costs and expenses continue to be reasonable and prudently incurred,

(e) its prudent costs and expenses of complying with the Commission rules respecting load settlement,

(f) its prudent costs and expenses respecting the management of legal liability,

(g) the costs and expenses associated with financial arrangements to manage financial risk associated with

assuré au moyen de son réseau » (par. 102(1)). Pour faire approuver son tarif de distribution, il doit s’adresser à la Commission (par. 102(2)). Dans l’examen de la demande, la Commission s’assure notamment que la tarification est « juste et raisonnable » (al. 121(2)(a)), et il appartient « à la personne qui sollicite l’approbation de la tarification » de le démontrer (par. 121(4)).

[37] Suivant le par. 122(1) de l’*EUA*, la Commission [TRADUCTION] « doit tenir compte du principe selon lequel le tarif qu’elle approuve doit faire en sorte que le propriétaire des installations d’électricité ait la possibilité raisonnable de recouvrer » huit types de dépenses et de charges :

[TRADUCTION]

(a) les dépenses et les charges se rapportant au capital relatif à l’investissement du propriétaire dans le service d’électricité, . . .

si elles sont prudentes . . .

(b) d’autres dépenses et charges prudentes se rapportant à des groupes électrogènes isolés et à la transmission, à l’échange ou à la distribution d’électricité, [. . .] si la Commission estime qu’elles s’appliquent au service d’électricité,

(c) toute somme que le propriétaire est tenu de verser en application de la présente loi ou de ses règlements,

(d) les dépenses et les charges applicables au service d’électricité qui découlent d’obligations contractées avant l’entrée en vigueur de la présente disposition et qui ont été approuvées par un organisme de réglementation des services publics, telles la Public Utilities Board ou l’Alberta Energy and Utilities Board, si la Commission estime qu’elles continuent d’être raisonnables et faites avec prudence,

(e) ses dépenses et ses charges prudentes nécessaires au respect des règles de la Commission relatives à l’établissement de la demande d’électricité,

(f) ses dépenses et ses charges prudentes liées à la gestion de la responsabilité juridique,

(g) les dépenses et les charges liées aux arrangements financiers conclus pour gérer les risques financiers