

A-1-79

A-1-79

Attorney General of Newfoundland for and on behalf of Her Majesty the Queen in right of the Province of Newfoundland and The Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities (*Appellants*)

v.

Canadian National Railway Company (*Respondent*)

Court of Appeal, Heald and Urie JJ. and Kerr D.J.—Ottawa, January 30 and February 1, 1980.

*Transportation — Appeal, pursuant to s. 64(2) of the National Transportation Act, on a question of law, from a decision of the Motor Vehicle Transport Committee of the Canadian Transport Commission allowing a tariff increase on bus service provided in Newfoundland by the C.N.R. — Error in law alleged in that the clear impact of Committee's decision was that it had no jurisdiction to investigate the justification for and the reasonableness of a tariff filing under s. 40 of the Act — Appellants allege that Committee guilty of error on face of the record in failing to complete investigation required under it, especially as to the nature and extent of efficiencies — Appellants allege that Committee did not give due consideration to evidence of inefficiency or unreasonably high costs of the operation — Appeal dismissed.*

## APPEAL.

## COUNSEL:

*O. N. Clarke* for appellants.  
*P. J. Lewis, Q.C.* and *H. J. G. Pye, Q.C.* for respondent.  
*M. Vary* for Canadian Transport Commission.

## SOLICITORS:

*Martin, Easton, Woolridge & Poole*, Corner Brook, for appellants.  
*Lewis & Sinnott*, St. John's, for respondent.  
*Canadian Transport Commission*, Ottawa, for Canadian Transport Commission.

Le procureur général de Terre-Neuve, pour le compte de Sa Majesté la Reine du chef de la province de Terre-Neuve et la The Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities (*Appellants*)

b c.

La Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (*Intimée*)

c Cour d'appel, les juges Heald et Urie et le juge suppléant Kerr—Ottawa, le 30 janvier et le 1<sup>er</sup> février 1980.

*Transports — Appel sur une question de droit, fondée sur l'art. 64(2) de la Loi nationale sur les transports, d'une décision du comité des transports par véhicule à moteur de la Commission canadienne des transports qui a autorisé une hausse du tarif du service d'autocar assuré en Terre-Neuve par le C.N. — L'erreur de droit consisterait en ce que la portée réelle de cette décision est que le comité n'avait pas compétence pour déterminer si le tarif déposé conformément à l'art. 40 de la Loi était justifié et raisonnable — Les appelants soutiennent que le comité a commis l'erreur manifeste de n'avoir pas terminé l'enquête qu'il était requis d'effectuer par cet article, notamment en ce qui concerne la nature et l'importance d'un accroissement de l'efficacité ou d'une réduction des coûts — Les appelants prétendent que le comité a négligé de tenir pleinement compte de la preuve établissant l'inefficacité ou le niveau anormalement élevé des frais d'exploitation du service — Appel rejeté.*

## APPEL.

## g AVOCATS:

*O. N. Clarke* pour les appelants.  
*P. J. Lewis, c.r.* et *H. J. G. Pye, c.r.* pour l'intimée.  
*M. Vary* pour la Commission canadienne des transports.

## i PROCUREURS:

*Martin, Easton, Woolridge & Poole*, Corner Brook, pour les appelants.  
*Lewis & Sinnott*, Saint-Jean, pour l'intimée.  
*La Commission canadienne des transports*, Ottawa, pour la Commission canadienne des transports.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

HEALD J.: This is an appeal under section 64(2) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, as amended, brought with the leave of this Court, from the decision of the Motor Vehicle Transport Committee of the Canadian Transport Commission, being decision MV-40-58 (MV-78-12), dated August 11, 1978. Said section 64(2) provides for an appeal, with leave of this Court, upon a question of law, or a question of jurisdiction.

The determining facts in this appeal may be shortly stated. The Railway Transport Committee of the Canadian Transport Commission, by its Order R-2673 dated July 3, 1968, granted the application of Canadian National Railways (C.N.R.) to discontinue rail passenger service in the Province of Newfoundland. Order R-2673 contained a requirement that the bus service proposed by the C.N.R. in Newfoundland should be inaugurated and continued. Accordingly, the respondent's Roadcruiser bus service commenced operation in Newfoundland in December of 1968. On August 19, 1977, C.N.R. filed Special Local Passenger Tariff 4-3 pursuant to the provisions of section 40 of the *National Transportation Act*<sup>1</sup>. Tariff 4-3 proposed increases of 15% over Special Local Passenger Tariff 4-2 which was then in effect for the aforesaid Roadcruiser bus service. At the request of the appellants, a public hearing was held pursu-

<sup>1</sup> Said section 40 reads as follows:

40. (1) A person operating a motor vehicle undertaking to which this Part applies shall not charge any tolls except tolls specified in a tariff that has been filed with the Commission and is in effect.

(2) Where the person operating a motor vehicle undertaking to which this Part applies is a member of an association representing persons carrying on like operations, the association may, in accordance with such regulations as the Commission may make in that regard, prepare and file with the Commission a tariff of tolls on behalf of such person.

(3) The Commission may make orders with respect to all matters relating to traffic, tolls and tariffs of a motor vehicle undertaking to which this Part applies, and may disallow any tariff of tolls, or any portion thereof,

(a) that the Commission considers to be not compensatory and not justified by the public interest; or

(Continued on next page)

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

LE JUGE HEALD: Appel est interjeté, avec permission de la Cour, en vertu de l'article 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17, modifiée, d'une décision du comité des transports par véhicule à moteur de la Commission canadienne des transports, soit la décision n° MV-40-58 (MV-78-12) du 11 août 1978. L'article 64(2) prévoit un appel avec permission de la Cour sur une question de droit ou une question de compétence.

Résumons les faits. Le comité des transports par chemin de fer de la Commission canadienne des transports, par sa décision n° R-2673 du 3 juillet 1968, accueille la demande de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (C.N.) d'abandonner son service de trains de voyageurs dans la province de Terre-Neuve. Cette décision n° R-2673 comportait l'exigence que le service d'autocar proposé par ladite Compagnie à Terre-Neuve soit institué et exploité de façon continue. C'est ainsi que le service d'autocar Roadcruiser fut inauguré à Terre-Neuve en décembre 1968. Le 19 août 1977, la Compagnie des chemins de fer nationaux déposa le tarif local spécial de passagers n° 4-3 en conformité avec les dispositions de l'article 40 de la *Loi nationale sur les transports*.<sup>1</sup> Le tarif n° 4-3 prévoyait une hausse de 15% par rapport au tarif local spécial de passagers n° 4-2 qui était alors en vigueur pour le service d'autocar Roadcruiser. Au

<sup>1</sup> Cet article est ainsi rédigé:

40. (1) Une personne exploitant une entreprise de transport par véhicule à moteur visée par la présente Partie ne doit pas imposer de droits autres que les droits spécifiés dans un tarif en vigueur déposé à la Commission.

(2) Lorsque la personne qui exploite une entreprise de transport par véhicule à moteur visée par la présente Partie est membre d'une association représentant des personnes engagées dans des exploitations semblables, l'association peut, en conformité des règlements que la Commission peut établir à cet égard, préparer et produire auprès de la Commission un tarif de droits pour le compte de cette personne.

(3) La Commission peut rendre des ordonnances relatives à toutes les questions concernant le trafic, les droits et les tarifs d'une entreprise de transport par véhicule à moteur visée par la présente Partie, et elle peut rejeter tout tarif de droits, ou toute partie d'un semblable tarif,

a) que la Commission estime n'être pas compensatoire et n'être pas justifié par l'intérêt public; ou

(Suite à la page suivante)

ant to the provisions of the Act with the appellants requesting the Commission to disallow Tariff 4-3 pursuant to the powers given to it under section 40 *supra*. The main issue at the hearing was whether or not the Commission should disallow the 15% tariff increase proposed by the C.N.R. In a split decision, the majority of the three member Committee found that Tariff 4-3 should not be disallowed. It is this decision which forms the subject matter of this appeal.

Counsel for the appellants alleged error in law and/or jurisdiction in the decision under appeal. As I understood those submissions, the first alleged error was that the clear impact of the Committee's decision was that it had no jurisdiction to investigate the justification for and the reasonableness of a tariff filing under section 40 *supra*. In support of this submission, counsel referred to a statement by Commissioner March, the dissenting Commissioner, in his reasons (A.B. page 377) where he stated:

I then became aware that my colleagues are of the opinion that there is no mandate under section 40 of the National Transportation Act for us to enquire into the justification for Roadcruiser's (supposing Dr. House's figures were accepted) high costs or low revenues.

While this may be Commissioner March's interpretation of the view of the majority, it is not, in my view, substantiated by the expressed views of the majority in their reasons for judgment. At page 369 of the Appeal Book, the majority reasons read as follows:

As we have indicated above, our powers to deal with tolls and tariffs are set out in Section 40 of the Act.

And, on page 370 of the Appeal Book, in discussing the provisions of section 40(3)(b), the majority stated as follows:

(Continued from previous page)

(b) where there is no alternative, effective and competitive service by a common carrier other than another motor vehicle carrier or a combination of motor vehicle carriers, that the Commission considers to be a tariff that unduly takes advantage of a monopoly situation favouring motor vehicle carriers;

and may require the person operating the motor vehicle undertaking to substitute a tariff of tolls satisfactory to the Commission in lieu thereof, or the Commission may prescribe other tariffs in lieu of the tariff or portion thereof so disallowed.

cours de l'audience publique tenue en conformité des dispositions de la Loi suite à leur requête, les appelants demandèrent à la Commission de rejeter le tarif n° 4-3 en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 40 précité. La question principale examinée à l'audience était de savoir si la Commission devait rejeter l'augmentation de 15% proposée par la Compagnie des chemins de fer nationaux. Dans une décision de la majorité de ses trois membres, le comité décida que le tarif n° 4-3 ne devait pas être rejeté. C'est cette décision qui fait l'objet du présent appel.

L'avocat des appelants allègue que la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit et d'un défaut de compétence. Si j'ai bien compris, la première erreur consisterait en ce que la portée réelle de cette décision est que le comité a jugé qu'il n'avait pas compétence, en vertu de l'article 40 précité, pour déterminer si le tarif déposé était justifié et raisonnable. A l'appui de cette affirmation, l'avocat cite un extrait des motifs dissidents du commissaire March où celui-ci déclarait (D.A. page 377):

[TRADUCTION] C'est alors que je me suis rendu compte du fait que mes collègues sont d'avis que l'article 40 de la Loi nationale sur les transports ne nous donne pas le mandat d'examiner les raisons des coûts élevés ou du peu de bénéfices du service Roadcruiser (en acceptant tels quels les chiffres de M. House).

Telle est l'interprétation que donne le commissaire March de l'opinion de la majorité, mais cela n'est pas, à mon avis, confirmé par les opinions exprimées par la majorité elle-même dans les motifs de sa décision. A la page 369 du dossier d'appel, les motifs de la décision de la majorité disent ceci:

[TRADUCTION] Comme nous l'avons mentionné plus haut, nos pouvoirs relatifs aux droits et aux tarifs sont prévus à l'article 40 de la Loi.

Et à la page 370 du dossier d'appel, lors de l'examen des dispositions de l'article 40(3)(b), la majorité s'est exprimée comme suit:

(Suite de la page précédente)

b) que la Commission estime être un tarif qui tire un avantage indu de la situation de monopole favorisant les transporteurs par véhicule à moteur s'il n'existe aucun service efficace et concurrentiel fourni par un autre transporteur en commun qui n'est pas un autre transporteur par véhicule à moteur ou une combinaison de transporteurs par véhicule à moteur;

et la Commission peut exiger que l'entreprise de transport par véhicule à moteur substituée à ce tarif un tarif de droits qu'elle juge satisfaisant, ou elle peut prescrire d'autres tarifs en remplacement du tarif ainsi rejeté en tout ou en partie.

Subsection (3)(b) of section 40 is directly relevant to the Roadcruiser service, in that there is clearly “no alternative, effective and competitive service”. That being so, we are required to make a determination whether or not Special Local Passenger Tariff No. 4-3 “unduly takes advantage of a monopoly situation favouring motor vehicle carriers”. In making such a determination, we consider we may have regard to all facts and circumstances that appear to us to be relevant.

And also on page 370, there appears the following paragraph:

We consider we have power in a monopoly situation to disallow, for ratemaking purposes, any unreasonable or imprudent item of expense, but this does not mean that we can direct the Company as to the nature or level of the expenditures it should make.

In my opinion, the above excerpts taken from the reasons for judgment of the majority of the Committee make it perfectly clear that the majority, in interpreting section 40(3) had concluded that they had jurisdiction to disallow for ratemaking purposes, any “unreasonable or imprudent” expense item and that in exercising its powers under section 40(3)(b), they “may have regard to all facts and circumstances that appear to us to be relevant”. I have accordingly concluded that the majority judgment discloses no error in law or jurisdiction in respect of this submission by counsel for the appellants.

The next alleged error is that the Committee majority was guilty of an error on the face of the record in failing to complete the investigation required of it under section 40(3) *supra*. Specifically, the appellants allege that the Committee did not carry out sufficient investigation as to the nature or extent of efficiencies or cost reductions obtainable in the operation of the Roadcruiser service. Additionally, the appellants submitted that the Committee failed to give due consideration to the evidence adduced by the appellants indicating inefficiency or unreasonably high costs in the Roadcruiser operation. In my view, this submission is without merit. The majority reasons are some 58 pages in length. In the course of those reasons, the majority summarizes, extensively, the evidence of the witnesses appearing before the Committee. The respondent’s witnesses were Mr. Fabian Kennedy, the manager of the Roadcruiser service and Mr. Raymond Noseworthy, a chartered accountant, with a firm of auditors retained by the respondent. The appellants called as a witness, Dr.

[TRADUCTION] L’alinéa (3)b) de l’article 40 s’applique directement au service Roadcruiser puisqu’il n’existe manifestement «aucun service efficace et concurrentiel fourni par un autre transporteur». Dans ce cas, nous devons décider si le tarif local spécial de passagers n° 4-3 «tire un avantage indu de la situation de monopole favorisant les transporteurs par véhicule à moteur». Pour ce faire, nous estimons pouvoir tenir compte de tous les faits et de toutes les circonstances qui nous semblent pertinents.

Et à la page 370, nous trouvons le paragraphe suivant:

[TRADUCTION] Nous estimons avoir le pouvoir, dans une situation de monopole, de rejeter, aux fins de l’établissement de tarifs, toute dépense exorbitante, ce qui ne signifie pas que nous puissions dicter à la compagnie la nature ou l’importance des dépenses qu’elle devrait faire.

A mon avis, ces extraits établissent clairement que cette majorité, dans l’interprétation de l’article 40(3), a conclu qu’elle avait le pouvoir de rejeter, aux fins de l’établissement de tarifs, toute dépense «exorbitante» et que, dans l’exercice des pouvoirs que lui confère l’article 40(3)b), elle pouvait «tenir compte de tous les faits et de toutes les circonstances qui [lui semblaient] pertinents». J’en conclus donc, relativement à cet argument de l’avocat des appelants, que la décision de la majorité ne comporte aucune erreur de droit ou de compétence.

L’on reproche en second lieu à la majorité du comité d’avoir commis l’erreur manifeste de n’avoir pas terminé l’enquête qu’elle était tenue de faire en vertu de l’article 40(3) précité. Plus précisément, les appelants allèguent que le comité n’a pas suffisamment poussé l’enquête en ce qui concerne la nature ou l’importance d’un accroissement de l’efficacité ou d’une diminution des frais possibles dans l’exploitation du service Roadcruiser. En outre, les appelants prétendent que le comité a négligé de tenir pleinement compte de la preuve produite par les appelants démontrant l’inefficacité ou le niveau anormalement élevé des frais d’exploitation du service Roadcruiser. A mon avis cet argument est sans fondement. Les motifs de la majorité comptent 58 pages. Dans ces motifs, la majorité résume parfaitement les dépositions des témoins qui ont comparu devant le comité. Les témoins de l’intimée étaient Fabian Kennedy, gérant du service Roadcruiser et Raymond Noseworthy, comptable agréé, membre d’une maison de vérificateurs dont les services étaient retenus par

R. K. House, a professor of economics at York University. After a careful review of the evidence, the majority reached the following conclusions (A.B. page 373):

While we found the statistical comparisons made to us during the Hearing were of interest, we consider our duty is to reach a determination of the matter on the basis of facts rather than hypotheses. We recognize that the Roadcruiser service is capable of some further improvements in efficiency of operations but, as we have said before, the reduction in costs which might result would still not be of sufficient magnitude to eliminate the considerable margin of costs above revenues.

In this regard, we do not agree that a monopoly situation requires us to fix a level of fares that would barely cover the costs of operation, whether they be actual costs or imputed costs on the basis of disallowances for unreasonable or imprudent expenditures. Before we can fix a level of fares in a monopoly situation, it must be demonstrated the tariff which is assailed "unduly takes advantage" of that monopoly situation. We do not consider, for example, that a modest return on the useful capital employed in providing the Roadcruiser service would constitute the taking of such an undue advantage. Where, as in the present case, the revenues to be derived from the tolls in Special Local Passenger Tariff No. 4-3 do not cover the costs of the Roadcruiser operation, it is self-evident that such tariff is not one that takes undue advantage of a monopoly situation.

In my view, the majority of the Committee had ample evidence before it upon which to reach the conclusions which it did in fact reach. We have not been shown that it disregarded or ignored any of the evidence before it. While the majority acknowledged that the service "is capable of some further improvements in efficiency of operations", they clearly were satisfied that correction thereof would not eliminate the deficit in operating net revenues, a conclusion they were entitled to reach on the evidence before them. Therefore, there was no requirement for the Committee to make any further investigations before reaching that conclusion. After a perusal of the record, I am satisfied that the investigations made and the evidence adduced were detailed indeed and in weighing and assessing that evidence, the majority of the Committee were not guilty of any reviewable error.

Accordingly and for the foregoing reasons, I would dismiss the appeal.

\* \* \*  
URIE J.: I agree.  
\* \* \*

KERR D.J.: I agree.

l'intimée. Les appelants ont appelé comme témoin R. K. House, professeur de science économique à l'Université York. Après un examen attentif de la preuve, la majorité est arrivée aux conclusions suivantes (D.A. page 373):

[TRADUCTION] Bien que nous ayons trouvées intéressantes les comparaisons statistiques qui nous ont été présentées au cours de l'audience, nous estimons que notre devoir consiste à trancher la question en se fondant sur des faits plutôt que sur des hypothèses. Nous reconnaissons que l'efficacité de l'exploitation du service Roadcruiser pourrait être améliorée mais, comme nous l'avons dit plus haut, la réduction des frais qui pourrait en résulter ne suffirait toujours pas à éliminer la marge considérable qui sépare les dépenses des revenus.

A cet égard, nous ne sommes pas d'accord qu'une situation de monopole nous oblige à fixer un niveau de tarif qui couvrirait tout juste les frais d'exploitation, qui s'agisse des frais réels ou des frais imputés après le rejet des dépenses exorbitantes. Avant que nous puissions prescrire des tarifs dans une situation de monopole, il doit nous être démontré que le tarif attaqué «tire un avantage indu» de cette situation de monopole. Or, nous ne croyons pas que le fait de percevoir une modeste rémunération du capital employé pour la prestation du service Roadcruiser revienne à tirer un avantage indu de la situation. Comme, en l'espèce, les revenus qu'assureront les droits prévus dans le tarif local spécial de passagers n° 4-3 ne couvrent pas les frais d'exploitation du service Roadcruiser, il est évident qu'un tel tarif ne tire pas un avantage indu d'une situation de monopole.

A mon avis la majorité du comité avait devant elle suffisamment d'éléments de preuve pour statuer comme elle l'a fait. Il n'a pas été démontré qu'elle a négligé ou refusé de tenir compte d'aucun élément de preuve qui lui a été présenté. Si la majorité a reconnu que «l'efficacité de l'exploitation du service ( . . . ) pourrait être améliorée», elle était toutefois manifestement convaincue qu'un tel redressement n'éliminerait pas le déficit d'exploitation, conclusion à laquelle elle pouvait à bon droit arriver d'après la preuve. Par conséquent, le comité n'était pas tenu de pousser plus loin son enquête avant d'arriver à cette conclusion. Après examen du dossier, je suis convaincu que les investigations faites et la preuve produite étaient amplement suffisantes et que la majorité du comité n'a pas commis d'erreur ouvrant droit à révision dans son appréciation de la preuve.

Par ces motifs, je rejette l'appel.

\* \* \*  
LE JUGE URIE: Je suis d'accord.  
\* \* \*

LE JUGE SUPPLÉANT KERR: Je suis d'accord.