

LL

Saak No 187/1990

IN DIE HOOGGEREGSHOF VAN SUID-AFRIKA
APPÈLAFDELING

In die saak tussen:

DILOKONG CHROME MINES (EDMS) BEPERK

Appellant

en

DIREKTEUR-GENERAAL VAN DIE DEPARTEMENT
VAN HANDEL EN NYWERHEID

Respondent

CORAM:

BOTHA, SMALBERGER, MILNE, VAN DEN
HEEVER ARR et NICHOLAS WnAR

VERHOORDATUM:

5 MAART 1992

LEWERINGSDATUM:

21 MEI 1992

UITSPRAAK

BOTHA AR:-

Op 31 Oktober 1980 is daar 'n kenniwigewing
in die Staatskoerant gepubliseer ("die kennisgewing"),
waarvan die opskrifte en die aanhef soos volg lui:

"GOEWERMENTSKENNISGEWING

DEPARTEMENT VAN HANDEL EN
VERBRUIKERSAKE

No. R.2219

31 Oktober 1980

IMPLEMENTERING VAN NUWE
UITVOERAANSPORINGSTELSEL

1. Na aanleiding van 'n verklaring deur die Minister van Nywerheidswese en van Handel en Verbruikersake op 13 Mei 1980 in die Volksraad waarin hy die Regering se aanvaarding van 'n nuwe uitvoeraansporingstelsel gegrond op voorstelle van die Van Huyssteen-studiegroep, soos aangepas deur die Reynders Tegnieese Komitee wat die praktiese uitvoerbaarheid van hierdie voorstelle oorweeg het, aangekondig het, is 'n Vaste Komitee insake Uitvoeraansporings aangestel om met die implementering van die stelsel behulpsaam te wees wat op 1 September 1980 in werking getree het.

2. Die Vaste Komitee het nou sy aanbevelings met betrekking tot die riglyne vir die indiening van eise vir kompensasie en 'n eisvorm asmede 'n registrasievorm vir

uitvoerders betreffende kompensasie onder kategorieë A en B van die nuwe uitvoeraansporings voorgelê.

3. Kennis geskied hierby dat die Minister van Nywerheidswese en van Handel en Verbruikersake sy goedkeuring geheg het aan die dokumente wat in Bylaes 1, 2 en 3 hiervan vervat is.

4. Uitvoerders wat ingevolge die nuwe stelsel vir bystand kwalifiseer, moet hulle op die voorgeskrewe wyse laat registreer en hulle daaropvolgende eise op die voorgeskrewe wyse indien by die Direkteur-generaal: Nywerheidswese, Handel en Toerisme, Privaatsak X84, Pretoria, 0001."

Bylaes 1, 2 en 3 van die kennisgewing, wat etlike bladsye beslaan, sit besonderhede uiteen van die inhoud van die uitvoeraansporingstelsel ("die skema"), die omstandighede waaronder uitvoerders kwalifiseer vir kompensasie onder kategorieë A en B van die skema, die wyse van berekening van die kompensasie, die prosedure waaraan voldoen moet word met die indiening van eise, en die vorms wat gebruik moet word vir die registrasie van uitvoerders en die indiening van eise ingevolge die skema.

Die appellant is 'n maatskappy wat 'n myn bedryf, waarin chroomerts ontgin word. Wanneer die erts uit die myn verwyder is, onderwerp die appellant dit aan sekere prosesse wat uitgevoer word in 'n aanleg wat by die myn geleë is. Die produkte wat hierdeur opgelewer word, word deur die appellant beskryf as "veredelde chromietkonsentraat"; dit omvat metallurgiese graad fynkonsentraat, chemiese graad fynkonsentraat, en gieterijgraad chroomsandkonsentraat (of metallurgiese klonterts). Dit word deur die appellant uitgevoer na die buiteland. Die appellant het hom op die voorgeskrewe wyse laat registreer ingevolge die skema en het op 16 Februarie 1987 eise vir kompensasie volgens kategorieë A en B van die skema voorgelê aan amptenare van die Departement van Handel en Nywerheid (dit is die nuwe benaming van die departement waarna in die kennisgewing verwys word - hierna genoem "die Departement"). Die eise het

betrekking gehad op die finansiële jare van 1 April 1984 tot 31 Maart 1985 en van 1 April 1985 tot 31 Maart 1986, en het in totaal net meer as R1 miljoen beloop. Die eise volgens kategorie A is deur die Departement aanvaar en uitbetaal, maar op 8 April 1987 het die Direkteur-generaal van die Departement die appellant per brief verwittig dat die Departement nie "sy weg oop(sien) om kategorie B-kompensasie ten opsigte van chroomkonsentraat (chroomerts) toe te staan nie".

Daarop het die appellant 'n aansoek in die Transvaalse Provinsiale Afdeling aanhangig gemaak teen die Direkteur-generaal van die Departement as respondent. In sy kennisgewing van mosie het die appellant 'n bevel aangevra ingevolge waarvan -

- "1. verklaar word dat die Applikant se produkte -
- 1.1 veredelde chroomkonsentraat ...;
 - 1.2 chemiese graad chroomerts ...;
 - 1.3 metallurgiese fyngraad chroom-

erts ...;

1.4 metallurgiese klonterts ...;
 produkte is wat kwalifiseer vir bystand
 onder kategorie B van Respondent se uitvoer-
 aansporingstelsel vervat in Goewerments-
 kennisgewing Nr R2219 gedateer 31 Oktober
 1980;

2. verklaar word dat die Respondent
 verplig is om Applikant se kategorie B-eise
 vir die jaar 1 April 1984 tot 31 Maart 1985
 en 1 April 1985 tot 31 Maart 1986 te oorweeg
 en bedrae aan kompensasie vas te stel;

3."

Die aansoek is bestry. Uit die beëdigde verklarings
 wat wedersyds geliasseer is, het dit geblyk dat die
 Departement se afwysing van die appellant se eise
 berus het op 'n bepaling van die skema wat ten dele
 soos volg lui:

"... onverwerkte grondstowwe en produkte van
 die mynbou-, vis-, landbou-, bosbou-, en
 dienstesektor, sal ... nie vir kompensasie
 kragtens hierdie skema kwalifiseer nie."

Die sentrale geskilpunt wat op die stukke na vore
 gekom het, was of die appellant se produkte binne of

buite die bestek van hierdie bepaling val. Toe die aansoek aanvanklik voor STAFFORD R gedien het, het hy dit na getuienis verwys. Die eerste paragraaf van die bevel wat hy uitgereik het, lui soos volg:

"Dat die aansoek vir die aanhoor van mondelingse getuienis verwys word na 'n datum gereël te word deur die Griffier, ten opsigte van die vraag of applikant se produkte 'onverwerkte grondstowwe of onverwerkte produkte van die mynbousektor' is."

Daarna het die aansoek op verhoor gekom voor MYBURGH Wn R. Die getuienis van 'n paar getuies is wedersyds aangebied. Onder hulle was prof T E Beukes. Sy deskundige vakgebied is mineraalekonomie, en hy was 'n lid van die Vaste Komitee waarna verwys word in paragrafe 1 en 2 van die aanhef tot die kennisgewing (hierbo aangehaal), en wat verantwoordelik was vir die opstel van die bepalings van die skema. Hoofsaaklik op grond van sy getuienis het MYBURGH Wn R in sy uitspraak bevind dat die appellant nie bewys het nie

"dat sy konsentrete lei tot iets anders as 'n onverwerkte grondstof soos bedoel in die kennisgewing en deur die verskillende betrokke komitees."

Gevolgtrek is die appellant se aansoek van die hand gewys met koste. Daarna het MYBURGH Wn R aan die appellant verlof toegestaan om na hierdie Hof in hoër beroep te kom. Vandaar die huidige appèl.

'n Geruime tyd voordat die appèl aangehoor sou word, is die advokate van beide kante versoek om bykomende betoogpunte voor te lê oor 'n aantal vrae wat voortgespruit het uit die feit dat die Minister van Handel en Nywerheid nie as 'n party tot die geding gevoeg was nie. Dit het daartoe gelei dat 'n beëdigde verklaring van die Minister aan ons voorgelê is. Daarin sê hy dat hy die verklaring maak in sy hoedanigheid as Minister van die Departement van Handel en Nywerheid en dat hy op hoogte gebring is van die aard en inhoud van die appellant se aansoek, die

gebeure in die aansoek tot dusver en die uitspraak en bevel van die hof a quo. Hy sê voorts:

"Ek wens hiermee te bevestig dat vir sover as wat ek wel 'n belang by die onderwerp van die geding het en as 'n party daartoe gevoeg behoort te gewees het, ek afstand doen van enige reg wat ek mag hê om as 'n party tot die geding gevoeg te word. Ek verlang nie om daartoe gevoeg te word nie en onderneem om aan die uitspraak van die Agbare Appèlhof gebonde te wees."

Op grond hiervan het die advokate van beide kante gesamentlike betoogpunte aan ons voorgelê, waarin aangevoer word dat hierdie Hof 'n uitspraak in die saak kan lewer sonder dat die Minister formeel as 'n party gevoeg hoef te word. Ek stem daarmee saam. Terselfdertyd is dit nodig om daarop te wys dat, volgens my beskouing van die saak, dit die Minister is, en deur hom die Staat, wat in 'n wesentlike sin die teenparty teenoor die appellant is. Met die oog daarop, en om moontlike verwarring te probeer vermy, sal ek verderaan in hierdie uitspraak na die

Direkteur-generaal van die Departement (formeel nog die enigste respondent) verwys as "die Direkteur-generaal", en wanneer ek na "die respondent" verwys, sal ek daarby veronderstel dat die Minister (en deur hom die Staat) wesenlik in dieselfde posisie is asof hy ook gevoeg is as 'n respondent in die appèl, en inderwaarheid die eintlike teenparty is.

Volgens die agtergrond tot die saak soos dit hierbo geskets is, wil dit voorkom of die beslissing van hierdie appèl afhanklik is van die feitlike vraag of die produkte wat die appellant uitvoer onverwerkte grondstowwe of produkte van die mynbousektor is al dan nie. Uiteindelik sal dit blyk dat daardie vraag inderdaad deurslaggewend gaan wees; maar voordat 'n mens by daardie vraag kan uitkom, is daar 'n hele aantal ander vrae wat eers aangespreek en beantwoord moet word. Die eerste vrae het betrekking op die status in regte van die kennisgewing en die skema wat

daarin afgekondig is. Die advokate van beide kante, mnr Southwood namens die appellant, en mnr Delpont namens die respondent, het ons meegedeel dat daar geen wetgewing bestaande ten tyde van die publikasie van die kennisgewing opgespoor kan word waardeur die Minister statutêr gemagtig was om die skema uit te vaardig nie. Terselfdertyd het beide mnr Southwood en mnr Delpont dit beklemtoon dat hulle dit eens is dat die skema wel met regsrag bekleed is. Maar hulle het verskil oor wat die bron van die regsrag is. Mnr Southwood het aangevoer dat daar 'n kontrak tussen die appellant en die Staat (deur die Departement) tot stand gekom het: die bekendmaking van die skema het 'n aanbod van owerheidsweë aan uitvoerders behels, wat deur 'n individuele uitvoerder tot 'n kontrak omskep kon word deur aanname daarvan by wyse van registrasie of die indiening van 'n eis ingevolge die skema. In die alternatief het hy aangevoer dat die skema ex post

facto statutêre beslag verkry het deur middel van sekere wysigings van artikel 11 bis van die Inkomste-belastingwet 58 van 1962, wat aangebring is deur artikel 10 van Wet 96 van 1981. Mnr Delpont het die gedagtes van 'n kontrak en van statutêre bekragtiging teengestaan, en aangevoer dat die skema uitgevaardig is kragtens die uitoefening van die Staatsprerogatief. Samehangend met hierdie verskille in uitgangspunt, het die advokate verder verskil oor hoe die uitleg van die bepalings van die skema benader moet word. Volgens mnr Southwood moet aan die woorde hulle gewone betekenis geheg word en is die getuienis wat prof Beukes afgelê het ontoelaatbaar as 'n hulpmiddel by die uitleg. Volgens mnr Delpont is die getuienis toelaatbaar, en afgesien daarvan lê die verhouding tussen 'n uitvoerder en die Departement op 'n administratiefregtelike vlak; uit hoofde daarvan, en ook op grond van sekere van die bepalings van die skema, het

hy aangevoer dat die Direkteur-generaal met 'n diskresie bekleed was om te beslis of eise binne of buite die bestek van die skema val, en dat daar geen gronde is waarop die Hof geregverdig sou wees om die uitoefening van die diskresie in hierdie geval tersyde te stel nie.

Met die oog op al die voorgaande vrae is dit nodig om die bepalings van die skema van naderby te beskou. Die aanhef van die kennisgewing is reeds hierbo aangehaal. Bylae 1 van die kennisgewing dra die opskrif:

"RIGLYNE VIR DIE INDIENING VAN EISE VIR
KOMPENSASIE ONDER KATEGORIEË A EN B."

Dit bestaan uit ses genommerde onderafdelings, elkeen met sy eie opskrif. Deel I is die "INLEIDING". Dit lui soos volg:

"Die Minister van Nywerheidswese en van Handel en Verbruikersake het in 'n onlangse verklaring aangekondig dat bykomende uitvoeraansporing met ingang van 1 September 1980 aan die uitvoerdersgemeenskap beskik-

baar gestel word. Bestaande aansporings bly onveranderd maar word hergroepeer onder twee nuwe kategorieë, bekend as kategorie C en kategorie D. Die bykomende aansporings waarvoor voorsiening gemaak word, val onder kategorieë A en B.

In die lig van die Minister se verklaring dat die nuwe stelsel reeds op 1 September 1980 in werking tree, was dit nie moontlik vir die Vaste Komitee insake Uitvoeraansporings wat deur die Minister aangestel is om al die uitstaande knelpunte en grys gebiede wat in die Verslag van die Tegniese Komitee oor die Praktiese Uitvoerbaarheid van die Van Huyssteen-studiegroep se Voorstelle uitgewys is, uit die weg te ruim nie. Hy het hom gevolglik daarop toegespits om oplossings te vind vir die meer onmiddellike praktiese probleme verbonde aan die implementering van die stelsel op 'n beperkte grondslag. Die Vaste Komitee sal egter mettertyd oorweging skenk aan die oorblywende probleme en struikelblokke wat in die verslag van genoemde Tegniese Komitee geskets is.

Uitvoerders wat ernstige administratiewe probleme met die berekening en/of opstel van eise vir voordele onder kategorieë A en B ondervind, moet asseblief die Sekretaris: Vaste Komitee insake Uitvoeraansporings, Privaatsak X84, Pretoria, 0001, nader sodat hierdie probleme uitgestryk kan word."

Deel II het die opskrif: "WOORDOMSKRYWING". Daaruit

haal ek net enkele van die bepalings aan:

- "(a)
- (b) 'Finale produk' beteken die produk wat uitgevoer word ...
- (c)
- (d) 'Insette' beteken verhandelbare produkte, plaaslik geproduseer of ingevoer, wat as 'n koste teen inkomste gedebiteer word en deel vorm van die koste van 'n bepaalde produsent ...
- (e)
- (f)
- (g)
- (h) 'Produksie' beteken enige proses waardeur bykomende waarde geskep of tot die waarde van reeds bestaande produkte toegevoeg is.
- (i) 'Produsent' beteken 'n persoon wat produksie, soos hierbo omskryf, onderneem ...
- (i) 'Toegevoegde waarde' beteken die verskil tussen die uitvoerprys van die finale produk wat uitgevoer word ... en die koste van insette wat gebruik is in die produksie van die finale produk wat uitgevoer word"

Deel III, onder die opskrif "DIE STELSEL", bevat onder

andere die volgende bepalings:

"Die gedagte wat ten grondslag lê aan

kompensasie onder hierdie kategorieë is kortliks die volgende:

Kategorie A

Kompensasie onder kategorie A stel uitvoerders in die geleentheid om 50% van die waarde van die toepaslike tarief-beskerming op insette - voortspruitende uit die beskerming van binnelandse bedrywe in Suid Afrika - wat in die produksie van goedere vir uitvoer gebruik is, te eis, ongeag of sodanige insette werklik ingevoer of van 'n plaaslike verskaffer aangekoop is. Die beginsel hier is om die uitvoerder te bevry van die kostenadeel inherent in die aankoop van insette wat in die binnelandse mark beskerm is en wat gevolglik teen hoër pryse verkoop word as wat die geval sou gewees het as sodanige produkte nie in die binnelandse mark beskerm was nie. Die bedrag aan bystand te verwagte ten opsigte van elke produk wat uitgevoer word hang af van die totale waarde van kwalifiserende insette wat in sodanige produk gebruik word, sowel as van die skale van invoerreg op hierdie insette.

Bystand onder hierdie kategorie geskied outomaties binne die raamwerk van hierdie riglyne, en bestaan uit 'n vermindering van inkomstebelasting betaalbaar.

.....

Kompensasie onder hierdie kategorie,

dit wil sê ten opsigte van insette wat in produkte vir uitvoer gebruik word, is deur die bank van toepassing. Dit beteken dat alle uitvoerders in sowel die primêre as die sekondêre sektor van die ekonomie in aanmerking kom vir kompensasie ten opsigte van insette, mits dié insette onderhewig is aan invoertariefbeskerming in Suid-Afrika (ongeaag of dit 'n ad valorem-, 'n spesifieke of 'n formulereg is). Uitsonderings op hierdie algemene reël is die volgende:

(i) Produkte van goudmyn- en diamantmynmaatskappye. LET WEL: Die posisie betreffende ander edelmetale, soos omskryf in die Wet op Mynregte, 1967, is nog nie tot klarigheid gebring nie, en hierdie produkte word derhalwe aanvanklik van die voordele onder hierdie kategorie uitgesluit.

(ii) Smarag en beril van edelsteengraad in ruwe, ongeslypte of halfverwerkte vorm, onverwerkte tieroog, steenkool, antrasiet, kooks, afvalmetaal (yster- en nie-ysterhoudend) en mensbloed en preparate daarvan.

.....

Kategorie B

By hierdie skema word daar voorsiening gemaak vir bystand aan uitvoerders in die vorm van kompensasie teen 'n skaal van 10 persent van die toegevoegde waarde-komponent van uitvoergoedere, maar slegs ten opsigte

van tariefbeskermde finale produkte wat uitgevoer word. Hierdie bystand geskied ook outomaties by wyse van 'n vermindering van inkomstebelasting.

Die gedagte ten grondslag aan bystand onder hierdie kategorie is ook om uitvoerders te kompenseer vir die koste verhogende uitwerking van die Suid-Afrikaanse beleid om binnelandse bedrywe te beskerm. Bystand kragtens hierdie skema is aanvanklik slegs van toepassing op dié uitvoerbedrywe wat onder toestande van tariefbeskerming in die binnelandse mark opereer, d w s waar die Suid-Afrikaanse Doeane-tarief voorsiening maak vir 'n invoerreg op die uitgevoerde produk.

Ten einde in die praktyk te bepaal of 'n produk vir bystand onder hierdie kategorie kwalifiseer, is dit nodig om in die Suid-Afrikaanse Doeane-tarief vas te stel of enige invoerreg op sodanige produk by invoer van toepassing is. Dit word op 'n produksiebasis gedoen en nie op 'n sektorale of bedryfsbasis nie. Gerieflikheidshalwe moet die volle BTN-/CCCN-kodenommer wat in die Suid-Afrikaanse Doeane-tarief verskyn, op die klaringsbrief vir uitvoer aangegee word, hetsy 'n invoerreg van toepassing is al dan nie. Dit maak nie saak wat die skaal of aard van die reg is nie; solank daar 'n invoerreg bestaan, kwalifiseer die produk.

Voorlopig en totdat die Vaste Komitee insake Uitvoeraansporings 'n geskikte grond-

slag gelê het vir die behandeling van eise ten opsigte van onverwerkte grondstowwe en produkte van die mynbou-, vis-, landbou-, bosbou-, en dienstesektor, sal hierdie produkte nie vir kompensasie kragtens hierdie skema kwalifiseer nie.

....."

Deel IV ("EISPROSEDURE") en Deel V bevat voorskrifte oor die vorms wat ingevul moet word met die indiening van eise, hoe dit voltooi moet word, watter dokumente daarmee saam moet gaan, en so meer. Die volgende Deel lui soos volg:

"VI. - INDIENING EN AFHANDELING VAN EISE

1.1 Eise moet jaarliks binne 12 maande ná die end van die eiser se boekjaar ingedien word by die Direkteur-generaal: Nywerheidswese, Handel en Toerisme, Privaatsak X84, Pretoria, 0001.

1.2 Die Departement van Nywerheidswese, Handel en Toerisme kontroleer en neem beslissings oor alle eise en reik sertifikate uit aan die Kommissaris van Binnelandse Inkomste waarin die bedrae aan kompensasie toegestaan aangedui word, en stuur afskrifte van sodanige sertifikate aan die eisers.

1.3 'n Beslissing van die Direkteur-

generaal: Nywerheidswese, Handel en Toerisme by die vasstelling van die bedrae aan kompensasië is finaal en afdoende: Met dien verstande dat indien sodanige beslissing op onjuiste inligting gegrond is of rekenkundig foutief is, genoemde Direkteur-generaal daardie beslissing kan intrek en dit deur 'n nuwe beslissing kan vervang. Indien genoemde Direkteur-generaal egter daarvan oortuig is dat die eis op valse inligting gegrond is of dat die eiser opsetlik misleidende inligting verstrek het, kan hy alle kompensasië wat vir daardie jaar toegestaan is, intrek."

Bylaes 2 en 3 skryf die vorms voor wat gebruik moet word vir registrasie en vir die indiening van eise.

Ter ondersteuning van sy betoog dat daar 'n kontrak tot stand gekom het tussen die appellant en die respondent het mnr Southwood ons verwys na die beslissing van die Appèlafdeling van die Hof van Zimbabwe in S & T Import and Export (Pvt) Ltd v Controller of Customs and Excise 1981 (4) SA 196 (ZAD). In daardie geval het die Hof te doen gehad met 'n "Export Incentive Scheme" wat deur die Regering van

die eertydse Rhodesië afgekondig is, waarvolgens aan geregistreerde uitvoerders 'n persentasie van die waarde van uitgevoerde goedere wat gekwalifiseer het, uitbetaal sou word. Die Hof het aanvaar dat daar deur aanbod en aanname 'n kontrak tot stand gekom het, en het die geskilpunt tussen die partye aangaande die uitwerking van die stelsel opgelos aan die hand van die gewone beginsels wat geld ten opsigte van die veronderstelling van stilswyende terme in kontrakte. Die Hof se beslissing is egter nie van enige werklike hulp in die huidige saak nie, om twee redes. Die eerste is dat, alhoewel die aansporingstelsel daar in 'n breë sin van soortgelyke strekking was as die skema hier, die bewoording en die formaat tog nie dieselfde is nie. Die tweede rede, wat belangriker is, is dat die Hof nie ingegaan het op die vraag of daar 'n kontraktuele verhouding tot stand gekom het nie: blykbaar was die partye dit daaroor eens, en die Hof

se uitgangspunt dat daar 'n kontrak was (op 197H), was eerder 'n assumpsie as 'n beredeneerde bevinding. Gevolglik het die uitspraak vir my nie oorredingswaarde nie. Of daar in die onderhawige saak 'n kontrak was, moet bepaal word aan die hand van die feite van hierdie geval.

Na my mening lei 'n oorweging van die omstandighede tot die gevolgtrekking dat daar nie 'n kontraktuele verhouding tussen die appellant en die respondent ontstaan het nie. Om mee te begin, is die vorm en die inhoud, trouens die hele voorkoms en strekking, van die kennisgewing nie van so 'n aard as waaraan 'n mens gewoon is en wat 'n mens sou verwag met betrekking tot 'n aanbod wat bestem is om tot kontraktuele aanspreeklikheid aanleiding te gee nie. Die voorgestelde aanname in die vorm van registrasie of die indiening van 'n eis volgens die skema pas ook nie geredelik in by die gebruiklike beskouing van 'n

aanname in kontraktuele verband nie. Voorts is daar hier geen sprake van 'n kommersiële transaksie in die gewone loop van die handelsverkeer nie. Wat hier gebeur het, is dat die Minister, verteenwoordigend van die uitvoerende gesag van die Staat, bekend gemaak het dat sekere geldelike voordele beskikbaar gemaak is vir sekere uitvoerders wat aan bepaalde vereistes voldoen en wat eise indien volgens die "riglyne" wat daarvoor voorgeskryf is. Hierdie oorwegings dui op wat na my oordeel van fundamentele belang is in die huidige ondersoek: die aard van die onderliggende verhouding tussen die partye. Daardie verhouding is dié van owerheid teenoor onderdaan. Dit lê op die gebied van die administratiefreg. Dit kan natuurlik gebeur dat 'n kontraktuele verhouding geskep word tussen die uitvoerende gesag en 'n onderdaan, soos wanneer 'n kommersiële ooreenkoms beklank word, maar in die huidige geval is die beskikbaarstelling aan onderdane

van geldelike bystand uit die Staatskas deur middel van 'n suiwer begunstigende beskikking, iets wat so eie is aan 'n administratiefregtelike verhouding dat ek geen ruimte daarin kan sien vir 'n bevinding van kontraktuele aanspreeklikheid van Staatskant nie. Ek wil dit so stel: objektief beoordeel, toe die Minister die skema uitgevaardig het, en toe die appellant hom ingevolge die skema geregistreer het en 'n eis ingedien het, was daar nóg by die een nóg by die ander die bedoeling om 'n kontraktuele verhouding tot stand te bring: die animus contrahendi het wedersyds ontbreek. Gewoonlik, wanneer daar gesê word dat die animus contrahendi by partye tot 'n ooreenkoms ontbreek, word daardeur te kenne gegee dat daar geen bedoeling is om hoegenaamd 'n verbintenis of aanspreeklikheid van die een teenoor die ander tot stand te bring nie. Maar dit is nie waarom dit hier gaan nie. Hier is daar twee moontlike bronne van gebonden-

heid: 'n kontrak, en die administratiefregtelike verhouding, en tussen die twee staan laasgenoemde op die voorgrond, omdat die hele aard en strekking van die kennisgewing so sterk dáárvan spreek, eerder as van eersgenoemde. Op die oog af verklaar die kennisgewing dat die uitvoerende gesag die Staat verbind tot die vergoeding van onderdane wat aan sekere vereistes voldoen. Mense wat die voordele kan en wil benut, moet 'n bepaalde eisprosedure nakom, maar die kennisgewing gee nie te kenne dat dit 'n voorvereiste is vir die totstandkoming van die owerheid se verbintenis as sodanig nie; die bestaan daarvan word reeds aanvaar. Anders as in die geval van twee individue wat op privaatregtelike terrein beweeg, is daar niks vreemds in die gedagte dat die Staat eensydig aanspreeklikheid teenoor sy onderdane opdoen nie. Inteendeel sou dit vreemd wees om te dink dat die owerheid se onderneming ingevolge die kennisgewing slegs deur middel van

aanname en omskepping tot 'n kontrak afdwingbaar gemaak kan word. Wat dit betref, maak dit nie saak of die Minister se bevoegdheid om 'n skema soos hierdie af te kondig, ontleen word aan statutêre magtiging of aan die Staatsprerogatiwe nie (soos vervolgens bespreek gaan word). Om hierdie redes kan ek nie mnr Southwood se argument oor die ontstaan van 'n kontraktuele verhouding aanvaar nie.

Vervolgens gaan ek oor tot 'n beskouing van die wysigings wat aan artikel 11 bis van die Inkomstebelastingwet 58 van 1962 aangebring is deur artikel 10 van Wet 96 van 1981. Vir huidige doeleindes lê die kern van die wysigings in twee woordomskrywings wat ingevoeg is by subartikel (1) van artikel 11 bis en in gedeeltes van die nuwe subartikels (6) en (7) wat tot die artikel toegevoeg is. Die betrokke bepalings lui soos volg:

"(1) By die toepassing van hierdie artikel beteken -

.....

'Direkteur-generaal' die Direkteur-generaal: Nywerheidswese, Handel en Toerisme of 'n beampte in sy Departement wat onder sy beheer, leiding of toesig optree;

.....

'uitvoeraansporingskema' 'n skema, soos op die toepaslike tydstip van krag, wat, tesame met enige veranderings daarin, goedgekeur is en nie ingetrek is nie deur die Minister van Nywerheidswese, Handel en Toerisme in oorleg met die Minister van Finansies;

.....

(6) Behoudens die bepalinge van subartikel (7), waar die Direkteur-generaal ingevolge 'n uitvoeraansporingskema 'n bedrag vasgestel het waarop iemand geregtig is ten opsigte van 'n jaar van aanslag wat op of na 1 September 1980 eindig by wyse van vergoeding ingevolge bedoelde skema ten opsigte van insette of toegevoegde waarde, deel die Direkteur-generaal bedoelde persoon en die Kommissaris dienooreenkomstig mee en word daar ten opsigte van die betrokke jaar van aanslag en op aansoek van die genoemde persoon toegelaat -

- (a) in die geval van 'n persoon behalwe 'n persoon in paragraaf
- (b) bedoel, die aftrekking van sy inkomste vir bedoelde jaar 'n vermindering (die vergoedings-

vermindering genoem) die bedrag waarvan sodanige som is as wat genoeg is om hom te voorsien van 'n besparing in normale belasting van die bedrag aldus deur die Direkteur-generaal meege-deel: ...

(7) (a) Die plig op 'n persoon gelê om 'n opgawe ingevolge die bepalings van hierdie Wet te verstrek, word nie opgeskort nie vanweë die feit dat 'n bedrag in subartikel (6) bedoel waarop die belastingpligtige geregtig is of mag word nie deur die Direkteur-generaal meegedeel is nie.

(b) 'n Beslissing van die Direkteur-generaal by die vasstelling van so 'n bedrag is finaal en afdoende en geen belastingpligtige is geregtig om verligting ingevolge genoemde subartikel te eis nie tensy en totdat 'n bedrag waarop so 'n eis gegrond mag word deur die Direkteur-generaal meegedeel is: ..."

Soos reeds aangedui is, was mnr Southwood se betoog dat hierdie bepalings 'n ex post facto statutêre magtiging van die skema teweeggebring het. Ek stem nie daarmee saam nie. 'n Bestudering van die bepalings openbaar nie enige bedoeling aan die kant van die Wetgewer om die skema te magtig nie; al wat

gesê kan word, is dat die bepalings erkenning gee aan die bestaan van die skema, as 'n voldonge feit, met die oog daarop om die Kommissaris te magtig om binne die raamwerk van sy optrede ingevolge die Inkomste-belastingwet die belasting-aanpassings te maak wat in die skema in die vooruitsig gestel word. Die Wetgewer wou die masjinerie tot stand bring wat nodig was om uitvoering te gee aan die skema, maar was nie gemoeid met die magtiging van die skema self nie. Ek kan dus nie die argument aanvaar dat die skema statutêr gemagtig was nie.

Dit lei my tot die oorweging van die Staats-prerogatiewe, wat ten grondslag gelê het van mnr Delport se betoog. Die onderwerp is indringend bespreek in die uitsprake in die saak Sachs v Donges N O 1950 (2) SA 265 (A) (en sien ook Fellner v Minister of the Interior 1954 (4) SA 523 (A)). In daardie dae was die prerogatiewe nog by ons, soos in

Engeland, bekend as die "Royal prerogatives" of die "prerogatives of the Crown". Sedertdien is ons Britse erfenis in hierdie opsig bestendig in die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1961 (Wet 32 van 1961). Artikel 7(4) bepaal dat die Staatspresident, benewens die bevoegdhede wat uitdruklik aan hom toegeken word in artikel 7(3), as hoof van die Staat ook dieselfde bevoegdhede en funksies het as wat die Koningin onmiddellik voor die inwerkingtreding van die Wet by wyse van prerogatief gehad het. Die uitwerking van hierdie bepaling het behoue gebly in artikel 6(4) van die Grondwet van 1983 (Wet 110 van 1983).

Oor die aard en omvang van die prerogatiewe bestaan daar onsekerheid, selfs in die geledere van die House of Lords (kyk bv Burmah Oil Co Ltd v Lord Advocate [1965] AC 75 op 113-4, en vgl Council of Civil Service Unions and Others v Minister for the Civil Service [1984] 3 All ER 935 (HL) op 950 a-g).

Baie is al oor die onderwerp geskryf, ook hier ter lande. Vir die doeleindes van die huidige saak is dit egter nie nodig om in die algemeen aandag te skenk aan die probleme wat in die literatuur bespreek word nie. Die vrae wat hier ter sprake is, is van 'n beperkte omvang, en ek bepaal my daarby. Die eerste vraag is of, in die afwesigheid van statutêre magtiging, die uitvoerende gesag by wyse van prerogatief die bevoegdheid gehad het om die skema uit te vaardig. Indien wel, is die volgende ondersoek om te bepaal wat die regsgevolge van die uitoefening van die bevoegdheid is, met besondere verwysing na die vraag of, en indien wel, in watter mate die handelinge van die administrasie ten gevolge van die skema deur 'n hof beregbaar is.

Ten aansien van die vraag na die owerheid se bevoegdheid om sonder statutêre magtiging 'n skema soos die onderhawige een uit te vaardig, is die

volgende oorwegings ter sake. Volgens die aanhef van die kennisgewing het die Regering die nuwe uitvoer-aansporingstelsel aanvaar, het die Minister dit in die Volksraad aangekondig, en het die Minister die bylaes van die kennisgewing, waarin die skema vervat is, goedgekeur. Dit is welbekend dat die Staatsprerogatiewe, altans van die soort wat hier ter sprake is, deur 'n Minister as bevoegde orgaan van die uitvoerende gesag uitgeoefen kan word; geen gesag hoef daarvoor aangehaal te word nie. Weliswaar is daar geen direkte getuienis van 'n Kabinetsbesluit of van die Minister se optrede nie, maar in die omstandighede van hierdie saak is dit nie van belang nie: dit is die respondent se saak, nie die appellant s'n nie, dat die skema behoorlik kragtens prerogatief uitgevaardig is; daardie standpunt is reeds namens die respondent geopper in die beantwoordende beëdigde verklaring in die aansoek; en tydens die betoog in

hierdie Hof het mnr Delpont op 'n vraag ons meegedeel dat die respondent die juistheid van die gegewens in die aanhef van die kennisgewing erken. Ons kan dus met veiligheid aanvaar dat die skema op die bevoegde vlak uitgevaardig is. Vervolgens, wat die inhoud van die skema betref, is die opvallendste kenmerk daarvan in die huidige samehang dat dit geen verpligtinge vir onderdane skep nie en ook nie op enige regte inbreuk maak nie. Dit verleen uitsluitlik voordele. Dit is, soos reeds gesê is, 'n suiwer begunstigende beskikking (die uitdrukking ontleen ek aan Wiechers, Administratiefreg, 2de uitg. 137 n 106). In hierdie opsig is dit 'n klassieke voorbeeld van 'n handeling van die uitvoerende gesag wat kragtens Staatsprerogatief kan geskied. Wanneer so 'n beskikking die besteding van Staatsfondse meebring, kan dit natuurlik nie geldig uitgevoer word sonder dat die Parlement die fondse bewillig nie. In die geval van die skema sou die

voordele toegeken word deur middel van belastingvermindering. Die owerheid sou dit nie kon bewerkstellig het in stryd met die bepalings van die Inkomstebelastingwet nie, maar, soos ons gesien het, is die nodige wysigings aan die Wet aangebring om uitvoering aan die skema te kon gee. Later is die skema gewysig, deurdat kompensasie uitbetaal sou word by wyse van promesses, aflosbaar na 2 jaar, met rente. Daar is geen rede om te dink dat die vereiste fondse vir hierdie doel nie deur die Parlement beskikbaar gestel is nie, en in die lig van die respondent se standpunt oor die geldigheid van die skema kan ons met veiligheid aanvaar dat dit wel gedoen is. Daar is origens geen suggestie dat die bepalings van die skema strydig kan wees met enige Wet van die Parlement of reël van die gemenereg nie. Vanweë die voorgaande oorwegings is die gevolgtrekking na my mening heeltemal duidelik: die uitvaardiging en inwerkingstelling

van die skema was bevoegde handeling van die uitvoerende owerheid kragtens die Staatsprerogatief.

Vervolgens kom ek by die regsgevolge van die skema. Mnr Delport het aanvanklik, in sy skriftelike betoogpunte, aangevoer dat die feit dat die skema kragtens Staatsprerogatief in die lewe gebring is, tot gevolg het dat die Direkteur-generaal 'n "absolute diskresie" gehad het om te besluit of die appellant se produkte kwalifiseer vir bystand ingevolge die skema al dan nie, en verder dat sodanige besluit hoegenaamd nie "vatbaar is vir beregting" deur 'n hof nie. Met sy mondelinge betoog voor ons het mnr Delport dadelik en met openhartigheid te kenne gegee dat hy nie kans sien om hierdie argument te ondersteun nie. Ek dink mnr Delport se houding was heeltemal geregverdig. Dit is nodig om kortliks te verduidelik waarom ek so dink, aangesien my sienswyse in dié verband aansluit by die bespreking wat daarna gaan volg van die verdere betoog

wat mnr Delpont aan ons voorgedra het.

Die aanvanklike argument was gebaseer op twee gedagtes: die Staat kan nie sy toekomstige vryheid van optrede aan bande lê nie, en die howe bemoei hulle nie met die beleidsbeslissings van die uitvoerende gesag nie. Enkele voorbeelde van gevalle waar hierdie twee gedagtes in die regspraak bespreek is, is die volgende: Rederiaktiebolaget Amphitrite v The King [1921] 3 KB 500; Sachs v Donges NO supra, per CENTLIVRES AR op 304, 306 en per VAN DEN HEEVER AR op 311, 314, 316; Fellner v Minister of the Interior supra, per CENTLIVRES HR op 536 C-F; en Waterfalls Town Management Board v Minister of Housing 1957 (1) SA 336 (SR). Na my mening is die gemelde gedagtes nie van toepassing in die omstandighede van die huidige saak nie. Hulle het betrekking op Staatshandelinge op die vlak van die uitvoerende gesag ("executive action"). Hulle sou 'n rol kon gespeel

het as die geskilpunt hier in verband gestaan het met die intrekking van die skema as sodanig (soos met die intrekking van 'n paspoort - Sachs v Donges NO supra).

Ten opsigte van 'n intrekking van die skema sou daar gesê kon word, met aanwending van die genoemde gedagtes, dat die uitvaardiging van die skema nie die uitvoerende owerheid kan belet om dit eensydig terug te trek nie en dat die houe nie kan ingaan op die beleidsoorwegings wat 'n besluit om dit te doen ten grondslag lê nie. (Moeilike vrae sou egter kan ontstaan in verband met die verwagtings en die regte van uitvoerders wat ontstaan het vóór die intrekking.)

Maar dit is nie waarom hierdie saak gaan nie. Die respondent het nooit voorgegee dat die skema ingetrek is of verval het nie; dit is inteendeel duidelik dat dit te alle tersaaklike tye van krag gebly het. Daar was wel wysigings, maar in die huidige verband is hulle nie van belang nie en kan hulle buite rekening

gelaat word. Waaroor hierdie saak gaan, is 'n besluit en 'n beslissing van die Direkteur-generaal dat die appellant se produkte nie kwalifiseer vir vergoeding ingevolge die skema nie. Daardie beslissing is nie geneem op uitvoerende regeringsvlak nie; die beleidsbepaling op daardie vlak het reeds tot uiting gekom en gestalte gekry, en is afgehandel, deur die uitvaardiging van die skema. Wanneer die Direkteur-generaal 'n beslissing neem oor die vraag of 'n uitvoerder se produk kwalifiseer vir bystand ingevolge die skema, doen hy dit ter toepassing en ter uitvoering van die skema, en as 'n funksionaris wat sy bevoegdheid ontleen aan die bepalinge van die skema. As sodanig, en as 'n amptenaar van die Staat, is hy gebonde om op te tree binne die raamwerk van die skema. Hy tree dan op, op 'n administratiefregtelike vlak wat sy beslissings beregbaar maak deur 'n hof. Die perke van sy bevoegdheid word vasgelê in die

skema; oorskry hy dit, is sy optrede ongemagtig en ongeldig, en dan kan die hof ingryp.

Die voorgaande benadering, besef ek, beteken in effek dat daar pro tanto aan die skema die uitwerking van wetgewing verleen word. Ek is oortuig daarvan dat daar geen rede is om terug te deins vir so 'n resultaat nie. As daar gesê word dat daar geen wetgewende bevoegdheid in die Minister gesetel het nie, dan word daardeur bedoel dat die Minister nie deur statuut gemagtig was om ondergeskikte wetgewing uit te vaardig nie. Maar vir die doeleindes van die huidige bespreking staan die Staatsprerogatiwe in die plek van 'n statuut. Die Minister kan natuurlik nie kragtens prerogatief verpligtinge skeep of regte aantas nie (die Britse konstitusionele geskiedenis het lank gelede daarvoor gesorg), maar soos ons reeds gesien het, is die skema uitsluitlik begunstigend. Dit synde die geval, kan daar na my oordeel geen beswaar teen

wees om aan die skema die uitwerking van 'n statuut te gee in die mate wat nodig is om ongemagtigde beslissings van 'n funksionaris van die administrasie te hersien nie. Per slot van sake sou die enigste alternatief wees om aan 'n gegriefde uitvoerder wat die hof om regshulp nader, te sê: non possumus, en om hom weg te wys, selfs al sou dit vasstaan dat hy 'n geldige eis om vergoeding het en dat sy eis afgewys is op grond van willekeur of gebrek aan behoorlike aandag. Dit kan nie reg wees nie. Dit kon sekerlik ook nie die bedoeling van die uitvoerende gesag gewees het met die uitvaardiging van die skema nie.

Daar is twee Engelse sake wat steun verleen aan die voorgaande gedagtegang. Die eerste is Regina v Criminal Injuries Compensation Board, Ex parte Lain [1967] 2 QB 864. Die omstandighede van daardie geval toon 'n mate van ooreenkoms met dié van die huidige. Die Home Secretary het in die House of Commons 'n

skema afgekondig vir die vergoeding van mense wat skade gely het as gevolg van geweldpleging in bepaalde omstandighede. Die skema het voorsiening gemaak vir die aanstelling van 'n raad wat volgens die bepalings van die skema eise om vergoeding moes oorweeg en beslissings daaroor neem. Geen statutêre magtiging vir die uitreiking van so 'n skema het bestaan nie, maar die Britse Parlement het fondse bewillig vir die uitvoering daarvan. 'n Applikant wie se eis om vergoeding deur die raad afgewys is, het by die Hof aansoek gedoen om 'n bevel van certiorari om die beslissing van die raad tersyde te stel op grond van beweerde "errors on the face of the record". Hierdie tegnikaliteite van die Engelse administratiefreg kan ons maar buite rekening laat; so ook die beskrywing in die uitsprake van die funksies van die raad as "judicial or quasi-judicial". Van belang is die beginselstandpunt van die Hof dat die beslissing van

die raad hersienbaar is (om ons terminologie te gebruik), en die gronde waarop die standpunt gebaseer is. In twee van die drie uitsprake word dit uitdruklik genoem dat die skema kragtens prerogatief uitgevaardig is, en in al drie die uitsprake word beslis dat dit aan die beregbaarheid van die raad se beslissing geen verskil maak dat die raad sy bevoegdheid nie aan wetgewing ontleen het nie. In die uitspraak van ASHWORTH J word gesê (op 891G):

"... I do not think that this court should shrink from entertaining this application merely because the board had no statutory origin. It cannot be suggested that the board had unlawfully usurped jurisdiction; it acts with lawful authority, albeit such authority is derived from the executive and not from an Act of Parliament."

LORD PARKER CJ stel die posisie pittig soos volg (op 881C):

"... there is no reason why the remedy by way of certiorari cannot be invoked to a body of persons set up under the prerogative."

Opvallend is die onderskeid wat gemaak word tussen die handeling van die uitvoerende gesag en die handeling van die raad. DIPLOCK LJ wys daarop dat die uitvoerende owerheid na willekeur die bepalings van die skema kan wysig in die uitoefening van "its unfettered and arbitrary executive discretion" (op 885F en 887A), maar dat die raad se bevoegdheid omskryf word in die skema en dat sy optrede onderhewig is aan die beheer van die Hof (op 886A, 887C-E en 888E). Die posisie van die raad word deur LORD PARKER CJ soos volg gestel (op 882E):

"... the board in my judgment comes fairly and squarely within the jurisdiction of this court. It is, as Mr Bridge said, 'a servant of the Crown charged by the Crown, by executive instruction, with the duty of distributing the bounty of the Crown'."

Wat die meriete van die aansoek betref, was dit nodig om 'n vertolking te gee aan sekere van die bepalings van die skema. Op die oog af beoordeel, het die Hof

dit gedoen (op 879A-880C) op 'n wyse wat geensins verskil het van dié wat gepas sou gewees het by die uitleg van wetgewing nie.

Die tweede saak is Council of Civil Service Unions and Others v Minister for the Civil Service [1984] 3 All ER 935 (HL). Kragtens die "royal prerogative" het die Koningin (op advies van die Regering) 'n Order in Council uitgereik, in artikel 4 waarvan die betrokke Minister gemagtig is om regulasies of instruksies uit te reik met betrekking tot die diensvoorwaardes van staatsamptenare. In die uitoefening van hierdie bevoegdheid het die Minister instruksies uitgereik waardeur sekere amptenare verbied is om aan vakbonde te behoort. Die geldigheid van die instruksies is aangeveg op grond daarvan dat daar geen raadpleging vooraf plaasgevind het met die betrokke amptenare nie. Met die oog op die benadering wat ek hierbo uiteengesit het, is die uitspraak van

LORD FRASER van belang. (LORD BRIGHTMAN het met hom saamgestem (op 960g-h).) LORD FRASER het die volgende gesê (op 942e-h en 943d/e):

"There is no doubt that, if the 1982 Order in Council had been made under the authority of a statute, the power delegated to the minister by art 4 would have been construed as being subject to an obligation to act fairly. I am unable to see why the words conferring the same powers should be construed differently merely because their source was an Order in Council made under the prerogative. There seems no sensible reason why the words should not bear the same meaning whatever the source of authority for the legislation in which they are contained. The 1982 Order in Council was described by Sir Robert Armstrong in his first affidavit as primary legislation; that is, in my opinion, a correct description, subject to the qualification that the Order in Council, being made under the prerogative, derives its authority from the sovereign alone and not, as is more commonly the case with legislation, from the sovereign in Parliament. Legislation frequently delegates power from the legislating authority, the sovereign in one case, Parliament in the other, to some other person or body and, when that is done, the delegated powers are defined more or less closely by the legislation, in this case by art 4. But, whatever their source, powers

which are defined, either by reference to their object or by reference to procedure for their exercise, or in some other way, and whether the definition is expressed or implied, are in my opinion normally subject to judicial control to ensure that they are not exceeded.

.....

Accordingly, I agree with the conclusion of Glidewell J that there is no reason for treating the exercise of a power under art 4 any differently from the exercise of a statutory power merely because art 4 itself is found in an order issued under the prerogative."

Die ander drie Law Lords het heelwat verder gegaan.

Hulle het bevind dat nie alleen die uitoefening van die gedelegeerde bevoegdheid van die Minister hersienbaar is nie, maar dat ook die uitoefening van die prerogatiewe mag self beregbaar kan wees in bepaalde omstandighede (waarop ek nie hoef in te gaan nie). Hierdie ontwikkeling in die Engelse reg is vir die doeleindes van die huidige saak nie ter sake nie, maar dit is miskien wenslik, om moontlike misverstand

te vermy, om net iets te sê oor die manier waarop daar na hierdie saak ("die CCSU-saak") verwys is in Boesak v Minister of Home Affairs and Another 1987 (3) SA 665 (C). Daar het dit gegaan oor die intrekking van 'n paspoort. FRIEDMAN R, wat die uitspraak van die Volhof gelewer het, het bloot veronderstel dat die weiering of intrekking van 'n paspoort vatbaar is vir geregtelike hersiening ooreenkomstig die CCSU-saak, maar bygevoeg: "despite the South African authority to the contrary". Dit is duidelik dat FRIEDMAN R verwys het na die beslissing van die meerderheid van die Law Lords, soos blyk uit sy voorafgaande aanhalings uit die uitspraak van LORD DIPLOCK; en die teenstrydige Suid-Afrikaanse gesag waarna hy verwys het, was hoofsaaklik die uitsprake van CENTLIVRES AR en VAN DEN HEEVER AR in Sachs v Donges NO supra (sien FRIEDMAN R se uitspraak op 680B-I). Die standpunt wat in daardie uitsprake gehuldig is, sal, as die

geleentheid hom voordoen, in herooring geneem moet word, met die oog op die herkoms van die prerogatiwe en die rol wat die Engelse reg in dié opsig by ons speel, in die lig van die ontwikkeling daar wat weerspieël word in die meerderheidstandpunt in die CCSU-saak. (En ek kan terloops daarop wys dat die Engelse Court of Appeal nou beslis het dat die weiering van 'n paspoort onderhewig is aan hersiening deur 'n hof - sien R v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Everett [1989] 1 All ER 655 (CA)). Maar die huidige saak is nie die geleentheid om so 'n ondersoek aan te pak nie, en ek sê dus verder niks daaroor nie. Vir huidige doeleindes is dit net nodig om die volgende te sê. Die besondere situasie waarmee ons in hierdie saak te doen het, het nog nie vantevore in ons regspraak te berde gekom nie (altans, sover my kennis strek). Dit is nie aangespreek in die genoemde uitspraak in Sachs

v Donges NO supra nie. Dit staan ons dus vry om die minderheidstandpunt in die CCSU-saak, soos dit weerspieël word in die uitlatings van LORD FRASER, wat ek hierbo aangehaal het, te aanvaar ter ondersteuning van die benadering wat ek vroeër uiteengesit het.

Teen die voorgaande agtergrond kom ek nou by die hoofpunt van mnr Delpont se betoog. Dit was dat daar uit hoofde van die bepalinge van die skema self tog 'n diskresie toevertrou is aan die Direkteur-generaal - nie 'n "absolute" diskresie soos hierbo bespreek is nie, maar 'n diskresie in administratiewe-regtelike sin van so 'n aard dat sy beslissing slegs ongedaan gemaak kan word op die beperkte hersieningsgronde van ons reg met betrekking tot die uitoefening van diskresionêre bevoegdhede. Om die verwarring te probeer vermy wat kan voortspruit uit die beskrywing van 'n diskresie as "vry", "gebonde", "wyd" of "nou", en so meer, sal ek gebruik maak van die blote teen-

stelling tussen die aanwesigheid en die afwesigheid van 'n diskresie, en ek doen dit in aansluiting by die uitspraak van hierdie Hof in die welbekende saak Shidiack v Union Government (Minister of the Interior) 1912 AD 642. Die wetgewing wat daar onder behandeling was, het ses kategorieë van verbode immigrante voorgeskryf, aan wie toegang tot die land deur 'n beampte geweier kon word. In die uitspraak is die ses kategorieë, soos vervat in paragrawe (a) tot (f) van die betrokke artikel, in twee groepe verdeel, wat beknop soos volg voorgestel kan word:

- A.(a) iemand wat weens gebrekkige opvoeding nie in staat is om self 'n aansoek uit te skryf en te onderteken ter bevrediging van die Minister nie;
 - (c) iemand wat sekere oortredings begaan het en wat, as gevolg van die omstandighede daaraan verbonde, deur die Minister geag word ongewens te wees;
 - (f) iemand wat as gevolg van inligting ontvang van sekere bronne deur die Minister geag word ongewens te wees;
- B.(b) iemand wat nie oor waarneembare lewensmiddele beskik nie of waarskyn-

- lik 'n publieke las gaan word;
- (d) iemand wat 'n kranksinnige is binne die bestek van 'n sekere statutêre omskrywing;
 - (e) iemand wat 'n bestaan maak uit die opbrengs van prostitusie.

Ten opsigte van groep A het die Hof bevind dat 'n diskresie aan die Minister toevertrou was en dat sy beslissing gevolglik in 'n hof aanvegbaar is slegs op die nou reeds bekende beperkte gronde soos mala fides, onbehoorlike motief of 'n versuim om behoorlike aandag aan die saak te bestee. Van meer belang vir huidige doeleindes is wat die Hof gesê het oor groep B: in daardie gevalle is die gronde van weiering nie afhanklik van die uitoefening van 'n amptelike diskresie nie; 'n beampte wat hom op hulle beroep "must establish them absolutely"; en as sy optrede aangeveg word, "it will be competent for a court to inquire into and determine the whole matter" (op 652). Die paragrawe in groep B bevat nie woorde soos in die

paragrawe in groep A, wat dui op die opinie of die oordeel van die Minister nie. Terselfdertyd is dit duidelik, meen ek, dat die paragrawe in groep B tog nie toegepas kan word deur 'n beamppte sonder om 'n mate van oordeel aan die dag te lê nie. Dit lê voor die hand dat daar dikwels ruimte vir meningsverskil sal kan bestaan oor die vraag of die feite met betrekking tot 'n bepaalde immigrant tereg binne daardie bepalings tuisgebring kan word al dan nie. Die beweegruimte wat daar bestaan by die toepassing van die bepalings skakel egter nie die objektiewe beregbaarheid van 'n beslissing daarvolgens uit nie. Wanneer daar dan gesê word dat die beamppte in hierdie gevalle nie 'n diskresie het nie, dan beteken dit dat die Wetgewer nie die jurisdiksie van die hof uitgesluit het om objektief te beoordeel of die feite wel binne die bepalings val, en as dit blyk nie die geval te wees nie, om te bevind dat die beamppte sy

magte oorskry het en op daardie grond sy beslissing tersyde te stel nie.

Die voorgaande benadering kan nou op die bepaling van die skema toegepas word. Sentraal tot die ondersoek is die bepaling dat van die skema uitgesluit word "onverwerkte grondstowwe en produkte van die mynbou-, vis-, landbou-, bosbou- en dienstesektor". Mnr Delport het aangevoer dat die trefwydte van die bepaling onseker is, en as voorbeelde daarvan voorgehou sekere meningsverskille tussen die appellant se getuies oor die vraag wanneer die proses van "verwerking" by die appellant se myn 'n aanvang neem. Dit is inderdaad maklik om aan voorbeelde te dink, ten opsigte van al die genoemde sektore van die ekonomie, waar dit moeilik kan wees om te besluit of 'n bepaalde produk binne of buite die bestek van die bepaling val. So onomlyn en vaag is die bepaling, sê mnr Delport, dat die Direkteur-

generaal noodwendig 'n diskresie moet hê om beslissings daarvolgens te neem. Ek stem nie saam met hierdie benadering nie. Daar is geen suggestie in die bewoording van die bepaling dat dit aan iemand wat 'n besluit oor die toepassing daarvan moet neem, oorgelaat word om 'n oordeel te vel oor kwessies van beleid, ekonomiese wenslikheid, die openbare belang, doelmatigheid en so meer nie - die soort oorwegings wat gewoonlik aanduidend is van die verlening van 'n diskresie. Daar is niks wat daarop dui dat die opinie of die oordeel van die besluitnemer as deurslaggewend beskou behoort te word nie. Die bepaling postuleer intendeel 'n blote feitlike norm: is die betrokke grondstowwe of produkte verwerk of onverwerk? Die enigste oordeel wat die besluitnemer aan die dag moet lê, is om te bepaal of die norm, onverwerk, op die feite met betrekking tot 'n bepaalde grondstof of produk van toepassing is al dan nie. Die bepaling van

die toepaslikheid van die norm op bepaalde feite is nie op sigself 'n voldoende grondslag vir 'n bevinding dat 'n diskresie verleen is nie (vgl Reinecke en 'n Ander v Nel en 'n Ander 1984 (1) SA 820 (A) op 834H-835B). Ook die oorwegings dat die toepassing soms moeilik kan wees, dat dit basies 'n kwessie van graad sal behels, en dat daar ruimte vir meningsverskille bestaan, bring nie mee dat 'n diskresie aan die besluitnemer toevertrou is nie (in die sin soos hierbo aangedui na aanleiding van die Shidiack-saak).

Vir sy betoog het mnr Delpont sterk gesteun op die bepalinge wat voorkom in Deel VI van Bylae 1 van die skema, onder die opskrif "Indiening en Afhandeling van Eise", waarvan die kern soos volg lui:

"1.2 Die Departement ... kontroleer en neem beslissings oor alle eise

1.3 'n Beslissing van die Direkteur-

generaal ... by die vasstelling van die bedrae aan kompensاسie is finaal en afdoende"

Na my mening is hierdie bepalings nie vatbaar vir die uitleg dat 'n diskresie aan die Direkteur-generaal toevertrou word in die sin wat aangevoer word nie. Klousule 1.3 is klaarblyklik slegs toegespits op die vasstelling van die bedrae van kompensاسie deur die Direkteur-generaal: dit slaan op niks meer nie as die rekenkundige proses wat nodig is om die uitvoering van die skema in individuele gevalle tot 'n konkrete resultaat te reduseer. Die bewoording verwys nie na die voorafgaande proses om te bepaal of 'n eiser se produkte kwalifiseer vir kompensاسie nie, en daar is geen rede om so 'n gedagte te veronderstel nie. In ieder geval kan dit nie gesê word dat klousule 1.3 'n diskresie vir die Direkteur-generaal skep, selfs met betrekking tot die vasstelling van die bedrae van kompensاسie nie. Die formules vir die berekening van

die bedrae, soos dit in die kennisgewing uiteengesit word, staan vas. Dit is ondenkbaar, dat die bedoeling met die bepaling kon gewees het dat die Direkteur-generaal die bedrae sou kon vasstel na sy eie goeddunke, of volgens 'n oordeel wat onafhanklik staan van die neergelegde formules. Al wat klousule 1.3 beteken, is dat die matematiese berekeninge van die Direkteur-generaal onaanvegbaar is. In teenstelling met klousule 1.3, verwys klousule 1.2 nie na die Direkteur-generaal nie, maar na die Departement. Die teenstelling is nie net opvallend nie, maar ook betekenisvol. Dit is duidelik, meen ek, dat klousule 1.2 slegs aanduidend is van hoe eise binne die raamwerk van die administrasie afgehandel sal word, soos ook blyk uit die opskrif van Deel VI; die Engelse bewoording van klousule 1.2: "The Department ... will check and decide on all claims"; en die laaste gedeelte van klousule 1.2, waarvolgens die

Departement sertifikate moet uitreik aan die Kommissaris en afskrifte aan eisers moet stuur. Die teenstelling tussen klousules 1.2 en 1.3 regverdig verder die afleiding dat die "beslissings" van die Departement nie "finaal en afdoende" is nie - hulle kan aangeveg word. Wat betref die gronde van aanvegting, is dit na my mening ondenkbaar dat bedoel kon gewees het om 'n diskresie te verleen aan so 'n amorfte entiteit soos "die Departement"; die verwysing na die hele Departement (in teenstelling met die Direkteur-generaal) is op sigself vernietigend van die gedagte van 'n diskresie.

Ander punte wat mnr Delpont in hierdie verband geopper het, kan kortliks afgehandel word. Hy het verwys na die gebruik van die woord "riglyne" in die aanhef van die kennisgewing, in die opskrif van bylae 1, en in die bepalinge van die skema self; na die bewoording van die Inleiding (Deel I) van Bylae 1,

waarin daar onder meer melding gemaak word van "uitstaande knelpunte en grys gebiede" wat nog nie uit die weg geruim is nie; na die gebruik van die woorde "Die gedagte wat ten grondslag lê ..." aan die begin van Deel III (Die Stelsel); en die woorde ter aanvang van die bepaling waarom die geskilpunt hier wentel: "Voorlopig en totdat die Vaste Komitee ... 'n geskikte grondslag gelê het ..."; en op grond daarvan aangevoer dat die hele skema so vaag en tentatief is dat 'n diskresie noodsaaklik is om beslissings oor die toepassing daarvan effektief te maak. Ek kan nie met hierdie beskouing van die skema saamstem nie. Op die keper beskou, stel die bepalings van die skema wat ek vroeër aangehaal het dit duidelik dat die "grys gebiede" waaroor helderheid nog nie verkry is nie, uitdruklik van die skema uitgesluit word; die "onverwerkte grondstowwe en produkte" is juis so 'n geval. Ten aansien van die gebied wat wel deur die

skema gedek word, kom die bepalinge van Deel II (Woordomskrywing) en Deel III (Die Stelsel) my nie as tentatief of vaag voor nie. Bowendien, as die owerheid die bepaling van die presiese geldingsgebied van die skema aan die diskresie van die Departement of sy Direkteur-generaal wou oorgelaat het, sou dit maklik gewees het om so 'n bedoeling deur gepaste woorde in die skema duidelik te maak. Die afwesigheid van sulke woorde is opvallend, en die rede daarvoor lê myns insiens voor die hand: as die eise van uitvoerders afhanklik vir goedkeuring sou wees van die uitoefening van amptenare se diskresie, sou die doel van die skema, om uitvoere aan te spoor, grotendeels verydel kon word, omdat uitvoerders traag sou wees om hulle sake op so 'n onsekere grondslag in te rig.

Voorts het mnr Delpont verwys na 'n dokument onder die opskrif "Explanatory Notes", wat deur die Departement onder uitvoerders versprei is nadat die

skema alreeds 'n tyd lank in werking was (die presiese datum is onbekend). Daarin kom die volgende voor:

"In the process of implementing these additional incentive schemes it was considered necessary for the sake of uniform and orderly claiming and verification procedures to publish a set of guidelines by way of Government Notice No R 2219 of 31 October 1980. As such the guidelines were never viewed by the Standing Committee on Export Incentives as ultimate rules and regulations in terms of which claims are required to be compiled and processed but rather, as the term suggests, a flexible guide for the convenience of both claimants and the Department as administrator of the schemes. Since publication of the guidelines, however, a considerable number of claims received in the Department have been found to be lacking in substance permitting a reasonable and justifiable determination of the amounts of Category A and/or Category B compensation. These deficiencies are not unusual in the initial stages of introducing a new scheme for which there is no precedent and where a number of practical problems cannot be foreseen at the conception stage of the scheme.

The purpose of this document is to facilitate the compilation and processing of Category A (Input Compensation) and Category B (Value-added Compensation) export

incentive claims. All explanations and documents needed to claim are embodied herein and it is thus unnecessary to refer to the Government Notice in which details of these incentives were initially published, nor should the documents embodied in the Notice be used for claiming."

Na my mening kan dit nie uit hierdie aantekeninge afgelei word dat die bepaling of 'n eiser se produkte vir vergoeding onder die skema kwalifiseer, diskresionêr sou wees nie. Die uitdrukking "flexible guide" verwys in die samehang na niks meer nie as die praktiese samestelling en hantering van eise as sodanig. Dit kan nie beteken dat die vraag of die appellant se produkte onverwerkte grondstowwe of produkte is, vir beantwoording oorgelaat word aan die diskresie van die Departement nie.

Ten slotte, wat hierdie aspek van sy betoog betref, het mnr Delpont verwys na die vervanging van klousule 1.3 van Deel VI van die skema, wat afgekondig is in die Staatskoerant van 26 Februarie 1988. Die

nuwe klousule lui nou so:

"1.3.1 Die Direkteur-generaal van Handel en Nywerheid kan in sy absolute diskresie

(a) bepaal of 'n spesifieke eis aan die bepaling van Afdeling IV voldoen;

(b) behoudens (a), die vergoedingsbedrag bepaal wat ten opsigte van 'n bepaalde eis betaal mag word.

1.3.2 'n Bepaling deur die gemelde Direkteur-generaal soos beoog in paragraaf 1.3.1 is finaal en afdoende.

1.3.3"

Die betoog was nie dat die nuwe bepaling terugwerkend van krag is op die appellant se eise nie, maar wel dat dit aantoon wat die bedoeling was met die oorspronklike klousule 1.3. Na my oordeel strek die nuwe bepaling nie ter ondersteuning van mnr Delport se submissies oor die betekenis van klousule 1.3 soos dit aanvanklik was nie, maar is dit intendeel direk teenstrydig daarmee, om twee redes. Die eerste is dat klousule 1.2, soos hierbo bespreek, nie verander is

nie, en nog net so bly staan. Die tweede is dat paragraaf (a) van klousule 1.3.1 spesifiek vasgekoppel word aan die bepalings van "Afdeling IV" (wat ek beskryf het as Deel IV), en dit het betrekking op die "Eisprosedure" en niks anders nie. Die afleiding is onweerstandbaar dat dit nie die bedoeling was om ten opsigte van die vraag of 'n eiser se produkte binne die bestek van Dele II en III (Woordomskrywing en Die Stelsel) val, die besluit aan die diskresie van óf die Departement óf die Direkteur-generaal oor te laat nie.

My gevolgtrekking is dus dat mnr Delpont se betoog verwerp moet word en dat daar geen diskresie in die Direkteur-generaal gesetel het om die appellant se eise te verwerp nie. Na aanleiding van hierdie bevinding kan daar nou gekyk word na hoe die beslissing geneem is. Tot dusver in die bespreking het ek vir gerief, en in aansluiting by die manier

waarop die betoog voorgedra is, veronderstel dat dit die Direkteur-generaal self was wat die beslissing geneem het. In werklikheid het nie hy nie, maar 'n ander amptenaar, mnr J S J Kruger, die besluit geneem: hy beklee die pos Direkteur: Uitvoerhandelsbevordering in die Departement, en hy het opgetree as die gedelegeerde van die Direkteur-generaal. (As laasgenoemde beklee was met 'n diskresie, is dit 'n vraag of hy geldig sy bevoegdheid kon gedelegeer het, maar daarop hoef ek nie in te gaan nie.) Mnr Kruger het die beëdigde verklaring afgelê wat die respondent se beantwoordende verklaring in die aansoek was, en hy het ook by die verhoor getuig. In sy beëdigde verklaring sê hy dat hy, oor die vraag of die appellant se produkte onverwerkte grondstowwe of produkte van die mynbou is, die deskundige mening van prof Beukes ingewin het, en op sterkte daarvan

"het ek in my diskresie besluit dat die besondere produkte nie as kwalifiserende

produkte ingevolge die 'Kennisgewing' beskou kon word nie."

Hy sê ook dat

"hierdie beslissing binne my diskresie as gedelegeerde van die Direkteur-generaal val."

Verder verklaar hy

"dat ek my diskresie behoorlik uitgeoefen het ooreenkomstig die beleid van die Departement Die totstandkoming van die skema het dus slegs geskied ter uitvoering van regeringsbeleid om uitvoere uit die Republiek aan te spoor. Dit synde so, doen ek met eerbied aan die hand, was ek geregtig om my diskresie teen die Applikant uit te oefen."

In sy mondelinge getuienis het hy verduidelik op grond waarvan sy beslissing teen die appellant gegaan het:

"Die applikant se produk het deur 'n proses gegaan en daar is ook waarde toegevoeg? -- Ja.

Maar u sê nogtans kwalifiseer die applikant nie. As ek u dan reg verstaan sê u hier het die verwerking nie ver genoeg gegaan nie, nie waar nie? -- Ja, inderdaad wat ek hier in gedagte gehad het was om te sê hier het ons te make gehad met 'n primêre produk van die mynbou - wat deur sekere prosesse gegaan het, maar dat ons nog maar

altyd aan die end van daardie proses met 'n primêre produk van die mynbou te doene gehad het.

.....

So wat u sê mnr. Kruger, is dat die verwerking het nie ver genoeg gegaan nie? -- Dit was die slotsom waartoe ek geraak het.

Ja, nee soos ek u sê daar is prosesse, daar is toevoeging in waarde, met ander woorde daar is verwerking, maar dit gaan nie ver genoeg nie, korrek? -- Inderdaad, ja.

Dit beteken ons het nie hier te doen met 'n onverwerkte produk nie, maar net nie 'n ver genoeg verwerkte produk nie, is dit reg? -- Ja, dit was nog altyd 'n primêre produk wat nie ver genoeg verwerk was om vir die stelsel te kwalifiseer nie.

Hy is wel verwerk, maar net nie ver genoeg verwerk nie. -- Ja, ek sou dit toegee."

Dit ly geen twyfel nie dat mnr Kruger se getuienis eerlik en openhartig was, en dat hy volkome te goeder trou opgetree het, en sy funksie vervul het soos hy dit gesien het. Terselfdertyd is dit eweneens duidelik, na my oordeel, dat hy sy bevoegdhede oorskryf het, deurdat hy aan homself 'n diskresie toegeskryf het wat nie bestaan het nie, en sodoende in sy

beslissing afgewyk het van die bewoording van die skema en beleidsoorwegings in aanmerking geneem het buitekant die bepalings om van die skema self. Hy was nie gemagtig om dit te doen nie. Gevolglik kan sy beslissing nie staande gehou word nie.

Tussen twee van die feite so pas genoem, bestaan daar waarskynlik 'n verband: die feit dat mnr Kruger met die neem van sy beslissing in aanmerking geneem het dat die appellant se produkte 'n primêre produk van die mynbou is, en die feit dat hy prof Beukes geraadpleeg het. Dit is so, omdat prof Beukes in sy getuienis voor die Hof a quo 'n onderskeid gemaak het tussen die primêre, sekondêre en tersiêre produkte van die mynbou, en die mening uitgespreek het dat dit die oogmerk van die skema was om die primêre produkte van die mynbou uit te sluit van die voordele van die skema. Dit bring my by die oorweging van die toelaatbaarheid van prof Beukes se getuienis. Soos

vroeër vermeld, was hy 'n lid van die Vaste Komitee wat verantwoordelik was vir die opstel van die skema. Die kern van sy getuienis was dat dit die bedoeling van die Vaste Komitee was om primêre produkte van die mynbou uit te sluit van die skema; dat daardie bedoeling weerspieël word in die konsep van "verwerk" in die woorde "onverwerkte grondstowwe en produkte"; dat "verwerking" inhou die omskepping of omvorming van die primêre na die sekondêre produk; dat hierdie gedagte teruggevoer kon word na die verslae van die Van Huyssteen-studiegroep en die Reynders Tegnieese Komitee, wat genoem word in die aanhef van die kennisgewing; dat die "wortels" daarvan selfs verder teruggevoer kon word tot by die verslag van die Reynders Kommissie van Onderzoek, wat in Julie 1972 uitgebring is; dat daarvolgens die appellant se produkte eers tot sekondêre produkte omskep sou geword het as dit deur verwerking tot ferrochroom gereduseer

was; dat die chromiet wat die appellant uitvoer steeds 'n primêre produk is; en dat dit dus nie vir bystand ingevolge die skema kwalifiseer nie.

Die Hof a quo het bevind dat prof Beukes se getuienis toelaatbaar was, op grond van twee uitsprake van hierdie Hof. Die eerste is Westinghouse Brake & Equipment (Pty) Ltd v Bilger Engineering (Pty) Ltd 1986 (2) SA 555 (A). In daardie saak het CORBETT AR op 562E-563A uiteengesit onder watter omstandighede en vir watter doel 'n hof gebruik kan maak van die inhoud van 'n verslag van 'n regterlike kommissie van ondersoek by die vertolking van 'n wet wat as gevolg daarvan deur die Parlement aangeneem is. Dit is, met alle eerbied teenoor die Hof a quo, nie moontlik om wat daar gesê is van toepassing te maak op prof Beukes se getuienis nie, om redes wat net kortliks vermeld hoef te word. Die Vaste Komitee waarvan prof Beukes 'n lid was, was niks meer nie as 'n administratiewe

komitee wat saamgestel is om voorstelle oor die implementering van 'n uitvoeraansporingstelsel uit te bring, en wat uiteindelik die bewoording van so 'n stelsel opgestel het. Die Vaste Komitee het geen amptelike verslag uitgebring nie. Prof Beukes was nie in staat om sy subjektiewe siening van die betekenis van die bewoording van die skema te staaf met verwysing na enige amptelike verslag wat die skema voorafgegaan het nie. Die verslag van die Reynders Kommissie van Onderzoek is nie in getuienis aangebied nie; in ieder geval het daardie verslag reeds agt jaar voor die publikasie van die skema die lig gesien. Die verslag of voorstelle van die Van Huyssteen-studiegroep is ook nie voor die hof a quo geplaas nie. Die verslag van die Reynders Tegniese Komitee (November 1978) is wel as 'n bewysstuk ingedien, en prof Beukes het na enkele passasies daarvan verwys, maar hulle vervat slegs veralgemenings en identifiseer

geensins die euwel wat die skema bestem was om te bekamp op so 'n wyse dat prof Beukes se teorieë oor die betekenis van die konsep van "verwerking" in die skema daarin weerspieël word nie. Uiteindelik is dit duidelik dat prof Beukes se getuienis slegs neerkom op sy blote ipse dixit dat die Vaste Komitee, wat die bewoording van die skema opgestel het, bedoel het dat die bewoording 'n sekere betekenis moes dra. Sulke getuienis kan nooit toelaatbaar wees nie (sien die uitspraak van CORBETT AR op 562F en die Engelse sake daar genoem, en vergelyk Hewlett v Minister of Finance and Another 1982 (1) SA 490 (ZSC) op 496H-497B).

Die ander saak waarna in die uitspraak van die Hof a quo verwys word, is S v Radebe 1988 (1) SA 772 (A). Op 778C-H is daar 'n uiteensetting van 'n aantal bekende reëls van wetsuitleg, soos dat woorde in hulle samehang gelees moet word, en met inagneming van die euwel waarteen die wet gemik is, en so meer.

Dit is genoeg om te sê dat daardie reëls nie prof Beukes se getuienis oor die bedoeling van die opstellers van die skema toelaatbaar kan maak nie.

Mnr Delpont het in die loop van sy betoog toegegee dat, as bevind sou word (strydig met sy ondersteuning van die uitspraak a quo) dat die getuienis van prof Beukes nie toelaatbaar is nie, die skema nie anders uitgelê kan word as op dieselfde manier as wat geld by die uitleg van 'n wet nie. Na aanleiding van wat vroeër gesê is, is ek van mening dat die toegewing korrek is. Ek wil net enkele opmerkings daarby voeg. Dit is denkbaar dat daar tog ruimte kan bestaan vir 'n meer toeskietlike benadering tot die uitleg van die skema as wat die geval is by wetgewing in die gewone sin van die woord. Maar selfs al veronderstel 'n mens dat dit so is, is ek nogtans oortuig daarvan dat so 'n benadering nie die toelating van prof Beukes se getuienis kan regverdig nie, om 'n

rede wat voor die hand lê: as die trefwydte van die skema afhanklik moet wees van die subjektiewe bedoeling van die opstellers daarvan, sal die toepassing en die werking van die skema in volslae onsekerheid gedompel word, en dit kon nooit die bedoeling van die uitvoerende gesag gewees het met die uitvaardiging van die skema nie.

In verband met die uitleg van die skema het mnr Delport 'n ander punt geopper, wat saamhang met die "Explanatory Notes" waarna ek vroeër verwys het. Daarin kom die volgende voor:

"Unprocessed raw materials and unprocessed products of the Mining, Fishing, Agricultural and Forestry Sectors do not qualify for Category B compensation. Category B compensation thus applies primarily to the products of the Secondary Sector."

Dit, sê mnr Delport, weerspieël prof Beukes se sienswyse. Ek stem nie saam nie. Die eerste sin van die aangehaalde passasie verskil nie in enige

wesentlike opsig van die bepaling wat oorspronklik in die skema vervat is nie. Die tweede sin is in weseniksseggend, vanweë die aanwesigheid van die woord "primarily". Dit kan sekerlik nie beteken dat aan die voorafgaande woorde, "unprocessed raw materials and unprocessed products", 'n ander betekenis toegeskryf moet word as hulle gewone betekenis nie. Bowendien moet hierdie sin saamgelees word met 'n ander opmerking in die "Notes", by die omskrywing van "production" (wat die ekwivalent is van die oorspronklike omskrywing van "produksie", soos vroeër aangehaal). Dit lui so:

"Note: The mere purchasing of products and the reselling of those products on export markets at a price higher than the purchase price does not qualify as production. Thus, production for purposes of the incentives should be interpreted as the physical processing of products during which some degree of transformation of the products takes place adding value to them."

Mnr Delport het toegegee (tereg) dat die appellant se produkte voldoen aan die vereiste van "some degree of transformation", en was verplig om aan te voer dat die woord "transformation" dan hier nie in sy gewone betekenis gebruik is nie. (Prof Beukes het in sy getuienis dieselfde probleem met hierdie bepaling ondervind, en kon dit ook nie anders oplos nie.) Daar is egter geen regverdiging om te dink dat die woord in 'n buitengewone betekenis gebruik is nie. Hierdie aantekening weerspreek dus mnr Delport se argument op hierdie punt. En wat die woorde "adding value to them" betref, het mnr Kruger in sy getuienis toegegee dat die appellant se produkte wel daaraan voldoen. Dit is dus nie nodig om verder daaroor uit te wei nie. (Ten opsigte van die "Notes" in die algemeen moet ek ter wille van volledigheid net dit byvoeg: insoverre dit toevoegings tot, of wysigings van, die oorspronklike skema bevat, wat nie in hierdie

uitspraak genoem is nie, is hulle nie van enige belang in die onderhawige saak nie.)

Daar bly nou nog net een vraag oor vir bespreking: die vraag wat ek aan die begin van hierdie uitspraak aangedui het, van deurslaggewende belang gaan wees. Dit is die feitlike vraag of die appellant se produkte onverwerkte grondstowwe of produkte van die mynbousektor is al dan nie. Dit sal nie naby so lank neem om hierdie vraag te beantwoord, as wat dit geneem het om by hom uit te kom nie.

Die getuienis wat namens die appellant aan die Hof a quo voorgelê is ter beskrywing van die prosesse waaraan die chroomerts onderwerp word in die aanleg by die myn, is nie in enige wesentlike opsig namens die respondent betwis nie. Dit word vervat in die beëdigde verklaring wat ter ondersteuning van die kennisgewing van mosie ingelewer is, en in die mondelinge getuienis wat afgelê is deur 'n deskundige, prof

G Pienaar, wie se vakgebied metallurgiese ingenieurswese is. Dit is nie doenlik, en ook nie nodig, om die besonderhede van die getuienis hier weer te gee nie. Ek volstaan met die hooftrekke. Die chroomerts word in 'n ondergrondse myn uit die aarde verwyder en na die oppervlakte vervoer, waar dit op 'n hoop gestapel word. Die chemiese samestelling van die materiaal in daardie vorm is in die gemiddelde koers van chroomtrio-oksied (Cr_2O_3) 38% en silikon-dioksied (SiO_2 - silika) 9%. Dit is die belangrikste bestanddele, vir huidige doeleindes; die ander bestanddele kan buite rekening gelaat word. Die materiaal word dan deur die aanleg gevoer, in wat beskryf word as 'n veredelingsproses. Die doel daarvan is om die verhouding tussen die chroom-oksied en die silika te vergroot, deur die persentasie-inhoud van eersgenoemde te verhoog en dié van laasgenoemde te verlaag. Daarbenewens word die partikelgroottes van die materiaal ook verklein en

gerangskik. Die erts word langs drie tonnells na ertskaste vervoer, met vibreerders om 'n vervoerband te voer. Die vervoerband neem die erts na 'n kakebreker, waarin die materiaal afgebreek word na kleiner partikel-groottes. Die materiaal gaan deur verskillende sifaanlegte, onder meer twee sogenaamde Dabmarsiwwe wat aan vibreerders gekoppel is. Die verskillende fraksies van die erts wat voortgebring word, gaan dan deur verskillende prosesse, om die uiteindeelik verskillende produkte op te lewer. So byvoorbeeld word die metallurgiese graad fynkonsentraat verkry deur die fraksies deur 'n ertsmeule te sit, vanwaar dit gaan na 'n hidrosikloon, waar verdere veredeling plaasvind. In die resultaat wat verkry word, is die tipiese persentasie-inhoud van die chroom-oksied teenoor die silica, 46% teenoor 1,65%. Langs 'n ander roete word die chemiese graad fynkonsentraat verkry, deur die fraksies van die hidrosikloon te neem deur 'n

sogenaamde Reicherdt spiraalkonsentreerder, en vandaar na 'n tweede battery van spiraalkonsentreerders, waar verhoogde veredeling plaasvind. In hierdie geval daal die silika-inhoud dramaties tot so laag as 0,85%. Die ertsverdelingsaanleg behels die metallurgiese proses-sering van die erts. Dit bring 'n fisiese verandering mee, en ook 'n verandering in die chemiese samestelling daarvan. Die stappe wat uitgevoer word, is deel van wat noodsaaklik is om uiteindelik (met verdere veredeling) ferrochroom te produseer, wat gebruik word in die vervaardiging van vlekvrre staal. Maar twee van die appellant se produkte kan direk gebruik word in die nywerheid: die chemiese graad konsentraat, as 'n grondstof in die chemiese nywerheid, vir die vervaardiging van chemikalieë soos natriumchromaat; en gietergraad konsentraat, wat as gietsand aangewend word in gieterye, vir sekere soorte gietstukke.

Nou, oplaas, moet daar weer gekyk word na die woorde:

"onverwerkte grondstowwe en produkte van die mynbou-, vis-, landbou-, bosbou- en dienstesektor."

Dit is duidelik dat die woord "onverwerkte" sowel "grondstowwe" as "produkte" kwalifiseer. Dit is ook duidelik, na my mening, dat die twee begrippe "onverwerkte grondstowwe" en "onverwerkte produkte" betrekking het op al die sektore wat daarna genoem word. Maar terselfdertyd kon dit nie die bedoeling gewees het om die twee begrippe langs mekaar in 'n kumulatiewe sin te gebruik ten opsigte van 'n bepaalde sektor nie, want so 'n vertolking sou tot onsinnige resultate lei. Dit sou beteken dat iets wat in 'n bepaalde sektor 'n verwerkte grondstof is, tog nie 'n verwerkte produk hoef te wees nie, en dus gediskwalifiseer is van vergoeding. As dit die bedoeling was, in ag genome dat 'n verwerkte "produk"

'n verdere graad van verwerking veronderstel as 'n verwerkte "grondstof", sou dit genoeg gewees het om alleenlik na "onverwerkte produkte" te verwys. Na my mening lê die verklaring vir die gebruik van die uitdrukking "onverwerkte grondstowwe en produkte" in die volgende oorwegings. Hulle word gesamentlik gebruik, maar het betrekking op vyf afsonderlike sektore van die ekonomie. Met betrekking tot bepaalde sektore, is dit gebruikliker om die basiese of eerste voortbrengsel van daardie sektor te beskryf as 'n "grondstof"; maar ten aansien van ander bepaalde sektore, is dit gebruikliker om te praat van 'n "produk". In die mynbousektor sou 'n mens gewoonlik nie van die onverwerkte erts wat uit 'n myn gehaal word praat as 'n "produk" van die mynbou nie, maar wel as 'n "grondstof". In die landbousektor sou 'n mens daarenteen nie gewoonlik van 'n aartappel, of wol, of skaapvleis, praat as 'n "grondstof" van die landbou

nie, maar wel as 'n "produk"; insgelyks in die geval van 'n afgekapte boom in die bosbousektor, of 'n vis in die vissektor. Na my oordeel was die bedoeling derhalwe om die twee begrippe te gebruik met verwysing na al die sektore, maar op so 'n wyse dat dié een van die twee van toepassing sou wees op elke afsonderlike sektor waarby dit volgens die gewone spreektaal die beste sou inpas. Die twee begrippe moet derhalwe nie in 'n kumulatiewe sin verstaan word met verwysing na een en dieselfde sektor nie. Hierdie oorwegings lei tot die gevolgtrekking dat, in die mynbousektor, as iets kwalifiseer as 'n verwerkte grondstof, dan is daar geen ruimte vir 'n verdere ondersoek of dit kwalifiseer as 'n verwerkte produk nie, en dus val dit buite die uitsluitingsbepaling en kwalifiseer dit vir vergoeding ingevolge die skema.

Gevolgtrek is die uiteindelijke vraag of die chromietkonsentrate wat die appellant uitvoer,

onverwerkte grondstowwe is. Die woord "onverwerkte" is nie 'n wetenskaplike of tegniese woord nie. Die uitdrukking in die Engelse teks van die skema is: "unprocessed raw materials". In die Shorter Oxford Dictionary word die werkwoord "process" omskryf as:

"2. To treat by a special process"

en een van die betekenisse van die selfstandige naamwoord "process" is:

"6. A continuous and regular action or succession of actions, taking place or carried on in a definite manner; a continuous (natural or artificial) operation or series of operations".

Die Afrikaanse woord "verwerk" het dieselfde wye betekenis. Daaruit, en uit die beskrywing wat ek hierbo gegee het van die prosesse waaraan die chroomerts in die appellant se veredelingsaanleg onderwerp word, volg dit vanself dat die konsentrate wat die appellant uitvoer nie "onverwerkte grondstowwe" is nie. Die erts word klaarblyklik

verwerk. Mnr Kruger se erkenning in sy getuienis, vroeër aangehaal, was korrek.

Die resultaat is dat die appellant geregtig is op vergoeding kragtens die skema, en dat die Hof a quo 'n bevel behoort uit te gereik het ooreenkomstig die bedes vervat in die appellant se kennisgewing van mosie.

Die bevel van die Hof is soos volg:

1. Die appèl word gehandhaaf, met koste, insluitende die koste van twee advokate.

2. Die bevel van die Hof a quo word tersyde gestel en vervang deur die volgende:

"(a) 'n Verklarende bevel word uitgereik ooreenkomstig bedes 1 en 2 van die kennisgewing van mosie.

(b) Die respondent word gelas om die
applikant se koste te betaal,
wat insluit -

(i) die koste van twee advoka-
te;

(ii) die koste wat voorheen
voorbewo is;

(iii) die kwalifiserende gelde
van prof G Pienaar, indien
enige."

A S BOTHA AR

SMALBERGER AR

MILNE AR

STEM SAAM

NICHOLAS Wn AR

75A/92

CG

SAAKNOMMER: 187/90

IN DIE HOOGEREGSHOF VAN SUID-AFRIKA

(APPÈLAFDELING)

In die saak van:

DILOKONG CHROME MINES (EDMS) BEPERK

Appellant

en

DIE DIREKTEUR-GENERAAL VAN DIE

DEPARTEMENT VAN HANDEL EN NYWERHEID

Respondent

CORAM: BOTHA, SMALBERGER, MILNE, VAN DEN HEEVER ARR
et NICOLAS WAR

AANGEHOOR: 5 MAART 1992

GELEWER: 21 MEI 1992

UITSpraak

VAN DEN HEEVER AR

Ek het die uitspraak van Botha AR gelees, maar kom met eerbied tot 'n ander gevolgtrekking as syne.

Ek volg sy voorbeeld en verwys na goewermentskennisgewing R2219 van 31 Oktober 1980 as "die kennisgewing", en na die Departement van Handel en Nywerheid as "die Departement". En "die Direkteur-generaal" is die Direkteur-generaal van daardie departement.

Soos blyk uit die uitspraak van my kollega, maak appellant aanspraak op geld uit die Staatskas uit hoofde van 'n sogenaamde uitvoeraansporingstelsel deur die Regering ingestel, terwyl respondent se houding is dat appellant nie daarvoor kwalifiseer nie.

Ek meen dat respondent se advokaat gelyk gegee moet word dat die uitsluitingsklousule in die kennisgewing, waarop respondent steun vir sy houding dat appellant homself nie binne die kader van kwalifiserende aanspraakmakers geplaas het nie, vir meer as een uitleg vatbaar is:

"Voorlopig en totdat die Vaste Komitee insake uitvoeraansporings 'n geskikte grondslag gelê het vir die behandeling van eise ten opsigte van onverwerkte grondstowwe en produkte van die mynbou-, vis-, landbou-, bosbou- en dienstesektor, sal hierdie produkte nie vir kompensasie kragtens hierdie skema kwalifiseer nie."

Die Engelse weergawe gebruik die woord "unprocessed" vir "onverwerkte". Afgesien daarvan dat processed beide bewerk en verwerk beteken en dat verwerk heelwat sterker is as bewerk, bevat die woorde "onverwerkte grondstowwe" 'n magdom moontlike konsepte. Die Groot Afrikaanse Woordeboek wys daarop, na dié omskrywing:

"grondstof: 1) enigeen van die min of meer onbewerkte primêre produkte soos ertse, minerale, metale, landbouprodukte, veselstowwe, hout, looibas, plantolies, rupetroleum, natuurrubber edm, veral yster en kool, waaruit nuttige gebruiksartikels en ander stowwe [i/d sekondêre nywerheid] vervaardig kan word; goed wat i/d produksieproses tot eindproduk verwerk word; teenoor hulpstof.

2) Hoofbestanddeel: meel, melk, botter en eiers is die grondstowwe van die meeste gebakke ..."

dat

"Die afgewerkte produk van een bedryf is dikwels die grondstof van 'n ander."

Die kennisgewing gee nie voor om in die Bylaes daarby die uitvoeraansporingstelsel ("die stelsel") te omskryf soos wat 'n statuut of stel regulasies dit sou gedoen het nie. Die kennisgewing is *prima facie* 'n inligtingstuk en deel die volgende feite aan die leser mee:

1. Die Van Huyssteen studiegroep het sekere voorstelle ten opsigte van uitvoeraansporing gedoen.
2. Die Reynders Tegnieese Komitee
 - (a) moes die praktiese uitvoerbaarheid van die Van Huyssteen voorstelle oorweeg, en
 - (b) het sekere aanpassings aan e.g. gedoen, of voorgestel.
3. Die Regering (dus, die Staatspresident en sy kabinet; SPOORBOND & ANOTHER v SA RAILWAYS

1946 AD 999, 1005) het 'n nuwe stelsel gegrond op die werksaamhede van hierdie studiegroep en tegniese komitee vóór 13 Mei 1980 al aanvaar.

4. Daarna is 'n sogenaamde Vaste Komitee aangestel om behulpzaam te wees met die implementering van 'n (scil. reeds-bestaande) stelsel, wat reeds twee maande vroeër in werking getree het.
5. Die Vaste Komitee het nou aanbevelings voorgelê. Hulle word ge-etiketteer as prosesregtelik, nie wetgewend nie.
6. Die Minister het die dokumente in Bylaes 1, 2 en 3 by die Kennisgewing vervat, goedgekeur.
7. Uitvoerders wat wil baat by die stelsel, moet
 - (a) hulle op die wyse voorgeskryf in die betrokke Bylae laat registreer;
 - (b) hulle eise op die wyse voorgeskryf in die betrokke Bylae indien by die Direkteur-generaal.

Die drie (hoof)bylaes by die vier-paragraaf kennisgewing, dra allermens die beeld uit van 'n voorskriftelike pakket. In die poging om uiteen te sit wat die stelsel behels, word beklemtoon dat die Vaste Komitee se werk nog nie afgehandel is nie; dat daar uitstaande knelpunte en grys gebiede is; dat om die stelsel aan die gang te kry, sekere dinge "geag" word en "aanvanklik" 'n rigting ingeslaan word totdat ander dinge "mettertyd" gebeur en dat die poging is om "die gedagte wat ten grondslag lê aan kompensasie onder hierdie kategorieë" lyf te gee.

Dit volg uit die Minister se goedkeuring van die dokumente in die bylaes by die kennisgewing vervat, dat die riglyne wat daarin neergelê word strook met die bepalings van die stelsel wat die Regering aanvaar het. *Omnia rita esse acta praesumuntur*. Die riglyne wat duidelik is, word die bron waaruit bepaal word wanneer 'n reg op belastingtoegewings (of later, uitbetaling) ontstaan. Maar sou die Vaste Komitee hom onduidelik

uitgespreek het, meen ek nie, met eerbied, dat die Minister se goedkeuring alleen tot gevolg kan hê dat die betrokke klousule uitgelê moet word soos mens 'n statuut sou uitlê nie. Die Vaste Komitee én die Minister moes gevolg gee aan wat die Regering aanvaar het. Die Minister kon nie op eie houtjie afwyk nie van 'n stelsel met benadelende newe-effekte vir die hoofstroom belastingpligtiges en implikasies vir die algehele staatshuishouding. Indien dié stelling sou inhou dat daar geen behoorlike bron is waarin nagespoor kan word of regte ontstaan uit 'n onduidelike bepaling in die kennisgewing aldan nie, sou dit volg dat 'n aanspraakmaker uit hoofde van so 'n onduidelike bepaling nie daarin kan slaag om homself binne die kwalifiserende kader te plaas nie.

Maar die kennisgewing self vertel dat hy probeer om 'n stelsel te implementeer wat gegrond is op die voorstelle van die Van Huyssteen studiegroep soos aangepas deur die Reynders Tegniiese Komitee. Die inhoud

van daardie groepe se verslae moet lig werp op wat dit is wat die regering beoog met die stelsel, wat op sy beurt weer lig kan werp op wat die Vaste Komitee wat daardie oogmerk moet implementeer eintlik bedoel het met die onduidelike bepaling ter sprake. Dit is so dat die verslag van die Van Huyssteen studiegroep nie voor die hof geplaas is nie, dié van die Reynders Tegnieese Komitee wel. Maar Dr Beukes is 'n deskundige getuie met 'n dubbele spesialiteit: mineraalekonomie. Hoewel hy op die Vaste Komitee gedien het, verstaan ek nie sy getuienis dat hy probeer vertel wat die Vaste Komitee bedoel het met die gewraakte uitsluitingsklousule nie. Hy het 'n studie gemaak van die Suid-Afrikaanse ekonomiese geskiedenis en van die dokumentasie waarna verwys word in die kennisgewing waarop die Vaste Komitee veronderstel is om te bou - wat blykbaar meer is as wat die staatsamptenare bemoeid met die toepassing van die stelsel gedoen het, ondanks mnr Kruger se klagte dat die kennisgewing nie uitspel wat beskou moet word as 'n

verwerkte, wat 'n onverwerkte produk nie en daar "te veel interpretasies rondom die riglyne" was. Dr Beukes het die waarskuwing, inherent in die betrokke passasie, aangehaal uit die Reynders Tegniese Komitee se verslag:

"Attention should be specifically directed at the question of how foreign exchange is earned. The main point is that with sufficient Government assistance, it would indeed be possible to export almost anything from South Africa."

Dit is nie wat die verslae aanbeveel nie. Wat aanmoediging verg, is uitvoer gepaard met verhoogte produktiwiteit, om weg te kom van die probleem dat Suid-Afrika grondstowwe uitvoer wat in die buiteland verwerk en ten duurste weer ingevoer word in plaas daarvan dat die produksieprosesse hier plaasvind en meer werksgeleenthede en welvaart skep. Dr Beukes wys daarop dat die mynbousektor tradisioneel hoofsaaklik die internasionale mark betree - waarom hom nog aanspoor? Geen getuienis is aangevoer om sy siening van wat die filosofie onderliggend aan die stelsel is, gegrond op sy

studies voormeld, te weerlê nie. Dit is na my mening toelaatbare getuienis wat nie geignoreer kan word nie ondanks moontlike gebreke daarin en die onvolledigheid daarvan.

Teen die agtergrond van sy getuienis - en selfs daarsonder - het ek probleme met 'n uitleg van die uitsluitingsklousule wat verwerk sou aanvaar as sinoniem met bewerk in die gelyste sektore. Die firma wat appellant se eise indien, het getuienis beskikbaar gemaak van ander kliënte van syne wat gesubsidieer is op die uitvoer van hoender- en varkvleis wat skoongemaak, opgesny, verpak en gevries is. 'n Afrikaanssprekende boervrou sou sê dat daardie vleis bewerk is, nie verwerk nie (al het dit 'n "proses" ondergaan).

Maar al is ek verkeerd om klem op "verwerk" te plaas, meen ek met eerbied dat niks noep dat die uitsluitingsklousule herformuleer word soos wat my kollega voorstel nie, op die grondslag dat die leser self moet kies watter woord, grondstof of produk, pas by

enige van die gelyste sektore. Mens sou 'n "of" in plaas van 'n "en" tussen die twee verwag. Slegs "produk" pas by die landbou-, vis- en bosbousektore. Nie een van die twee is baie tuis by die dienstesektor sover ek my kan indink nie. "Produk" pas ook by die mynbou en dan is dit die goud van 'n goudmyn (vgl COMMISSIONER FOR INLAND REVENUE v CROWN MINES LTD 1923 AD 121, 126), soos smaragde, diamante of marmer die produkte van daardie soort van myne is. Weliswaar kan daar ook gepraat word van die grondstof uit 'n myn, maar daar is geen verwysing na die grondstof van die mynbousektor in die woorde van die klousule soos wat hulle geskryf staan nie.

Indien die uitsluitingsklousule gelees word net soos hy is, val probleme met wat "onverwerkte" produkte van die gelyste sektore nou eintlik beteken en waar die afsnypunt moet kom, weg. Om die klousule te lees soos wat hy geskryf is negeer die advokate se konsensus dat "onverwerkte" ingelees moet word ook voor

"produkte", maar hierdie hof se uitleg is nie gebonde deur hul instemmingheid nie. Ek het ook probleme daarmee om voor te stel wat nou eintlik 'n verwerkte of onverwerkte produk van die dienstesektor sou wees, hoewel ek meen dat die dienstesektor in die lig van ander bepalings in die bylae by die kennisgewing waarskynlik gemik is op elektrisiteitsvoorsiening en transport. Indien daar geen tweede versweë "onverwerkte" ingelees word voor "produkte" nie, dan is dit onnodig om die en te verander in of en word eenvoudig produkte van die mynbou-, landbou-, vis-, bosbou- en dienstesektore uitgesluit. Wanneer daardie produkte, altans die produkte van die eerste vier daarvan verwerk word, val hulle binne 'n ander bedryf: dié van die meulenaar wat die boer se koring betref, van die inmaakbedryf vir geblikte vis, ens. En vir "onverwerkte grondstowwe" is daar wel ruimte buite die gelyste sektore, soos blyk wanneer Skedule 1 by die Wet op Doeane en Aksyns nr 91 van 1964 deurgeblaai word en

die aanwysing in die Groot Afrikaanse Woordeboek soos aangehaal in herinnering geroep word. Die skedule word aanhoudend gewysig. Ek noem slegs voorbeelde, sonder om te wil beweer dat die besondere heffings op enige tersaaklike tyd gegeld het. Marmer is 'n produk van die mynbedryf. Daar is geen heffing op die invoer daarvan in sy rou staat nie, wel wanneer dit gepoleer of andersins bewerk is, en op marmer grafstene. Skrootyster kom vry in maar, verwerk tot gietblokke, word doeane daarop gehef. Daar is geen doeane betaalbaar op die hout in die bosboubedryf ("in the rough") nie, wel op spaanders, planke en kloofpale. Die grondstowwe wat deur hierdie produsente verwerk word, hoef egter nie noodwendig uit die mynbou-, landbou-, bosbousektore ens. ("from the mining sector") te kom nie. Primêr sal dit wel so wees. Maar baie herwonne minerale of tweedehandse materiaal kan die grondstof uitmaak in 'n ander bedryf. Behalwe die skrootyster, byvoorbeeld, houtpale wat op 'n rommelwerf aangekoop

word, of marmer dalk by 'n bankrot bouer se vendusie.

Dit bring my dan by appellant. Die beskrywing van sy "veredelingsproses" klee na my mening wat werklik gebeur in 'n onverdiende koningskleed. Die onverkoopbare erts word weliswaar aan 'n proses onderwerp. Dit begin reeds ondergrond, waar die eerste proses van maal en standardisasie plaasvind. Daardie deel van die proses is egter nie ingesluit by die ander in appellant se eis nie. Die enigste rede wat aangevoer is, is "maar dis 'n proses wat ondergrond plaasvind, dus mynbou en nie veredeling nie". Na my mening lê die antwoord op sy aanspraak in 'n neutedop: sy ROM is nie en was nooit sy produk nie. Dis onverkoopbaar. Vandat die erts losgeskiet word, word dit onderwerp aan prosesse om by 'n (verkoopbare) produk uit te kom. En dit wat hy produseer is 'n produk van die mynbou wat uitgesluit is uit die uitvoeraansporingstelsel.

Na my mening behoort die appèl van die hand gewys te word met koste.

L. V. D. Heever

L. VAN DEN HEEVER AR