

IN DIE HOOGGEREGSHOF VAN SUID-AFRIKA

(APPÈLAFDELING)

In die saak tussen

BLUE GRASS ESTATES (PTY) LIMITED EN

26 ANDER

Appellante

en

DIE MINISTER VAN LANDBOU

1ste Respondent

DIE SUIWELRAAD

2de Respondent

DIE NASIONALE BEMARKINGSRAAD

3de Respondent

CORAM: E M GROSSKOPF, SMALBERGER, MILNE, F H GROSSKOPF, ARR

et VAN COLLER, WnAR

VERHOOR: 27 Augustus 1991

GELEWER: 24 September 1991

U I T S P R A A K

E M GROSSKOPF, AR

Die Bemarkingswet, no. 59 van 1968 ("~~die~~ Wet") maak voorsiening vir die daarstelling van skemas. 'n Skema, kragtens die omskrywing in art. 1 van die Wet, is 'n stel reëls met betrekking tot, onder andere, die reëling van die bemarking van 'n produk in die Republiek en aangeleenthede wat daarmee in verband staan. Ooreenkomstig die bepalings van die Wet het daar in 1979 'n skema vir die reëling van suiwelprodukte en aangeleenthede in verband daarmee tot stand gekom ("die Skema"). Kragtens art. 6 van die Skema is daar 'n beheerraad ingestel wat die Suiwelraad heet, en wat die Skema moet uitvoer. So 'n instelling word gemagtig (en, trouens, gebied) deur art. 25 van die Wet, wat ook bepaal dat 'n beheerraad met regspersoonlikheid beklee is en al die handelinge kan verrig wat nodig is of verbonde is aan die bereiking van sy doelstellings en die uitoefening van sy bevoegdhede ingevolge die skema wat hy uitvoer. Die Suiwelraad is die tweede respondent in hierdie appèl.

... Die Skema is, kragtens art. 5 daarvan, van toepassing

op die persone wat suiwelprodukte produseer of as h besigheid daarmee handel. Dit sluit die appellante in, wat almal distribueerders van vars melk is.

Die dispuut tussen die partye ontstaan uit die oplegging deur die Suiwelraad van sekere heffings wat, volgens die Suiwelraad, betaalbaar is deur distribueerders van vars melk. In 1988 het die Suiwelraad in die Transvaalse Provinsiale Afdeling h aansoek teen die appellante gerig ten einde hierdie heffings af te dwing. Weens die aard van die appellante se verweer is die aansoek sine die uitgestel ten einde die appellante h geleentheid te gee om h aksie in te stel vir tersydestelling van die heffings of ander regshulp. So h aksie is ingestel, maar nadat pleitstukke geliasseer was het die partye h gestelde saak voorgelê wat die tersaaklike feite tesame met die geskilpunte en die partye se submissies bevat het. Die gestelde saak opper vier geskilpunte. Die hof a quo (ELOFF ARP) het al vier hierdie punte teen die appellante beslis. Met die nodige verlof kom hulle nou in hoër beroep. Om redes wat later sal blyk

is die Minister van Landbou en die Nasionale Beoordelingsraad ook partye tot die geding as eerste en derde respondent onderskeidelik.

Op appèl voor ons het die appellante net drie uit die vier oorspronklike geskilpunte beredeneer. Ek behandel eerstens die een fundamentele aspek, t.w., of die oplegging van die heffings intra vires was. Die beantwoording van hierdie vraag vereis 'n ontleding van die wetsbepalings met betrekking tot heffings, en ek gaan nou hiertoe oor.

Art. 41(1) van die Wet bepaal dat 'n skema voorsiening moet maak vir die oplegging, met die Minister van Landbou ("die Minister") se goedkeuring, deur die betrokke beheerraad van 'n heffing op 'n produk waarop die skema betrekking het of op so 'n produk van 'n bepaalde klas, graad of kwaliteitstandaard. So 'n heffing is, ooreenkomstig art. 42(1) van die Wet, betaalbaar deur persone wat behoort tot die klas of klasse van persone wat in die betrokke skema voorgeskryf word. In die onderhawige geval het ons te doen (soos ek later sal aandui) met 'n heffing op bepaalde

klasse vars melk.

Afgesien van die heffing waarvoor art. 41(1)

voorsiening maak (waarna algemeen verwys word as 'n gewone heffing) maak die Wet voorsiening vir spesiale heffings. In hierdie verband bepaal art. 44 onder meer dat 'n skema sy beheerraad kan magtig om met die Minister se goedkeuring 'n spesiale heffing op te lê op 'n produk waarop die skema betrekking het of op so 'n produk van 'n bepaalde klas. Die artikels wat op 'n gewone heffing betrekking het, en, in besonder art. 42, is ook mutatis mutandis op 'n spesiale heffing van toepassing (art. 44(2)). Dus ook in die geval van 'n spesiale heffing voorsien die Wet dat daar magtiging in die skema kan wees vir die oplegging van so 'n heffing op 'n bepaalde klas produk wat dan betaalbaar sal wees deur persone wat behoort tot die klas of klasse van persone wat in die betrokke skema voorgeskryf word.

Die begrip "klas" met betrekking tot 'n produk word baie wyd omskryf in die Wet. Kragtens art. 1 sluit dit onder andere in

" ... n kategorie van daardie produk bepaal volgens -

 die persoon of klas van persone deur, aan of deur
 middel van wie ... daardie produk geproduseer, versend,
 vervoer, gelewer, ontvang, gehou, behandel, verwerk,
 vervaardig, verpak, verkoop, verkry, gebruik of op n
 ander wyse mee gehandel word of is of n ander handeling
 in verband daarmee verrig word of is."

Voor Februarie 1987 het die Skema n aantal bepalinge
 met betrekking tot heffings op vars melk bevat. In die Skema
 word uitdrukkings gebruik wat in art. 1 van die Skema omskryf
 word, soos "produsent", "beheerde gebied", ens. Behalwe waar dit
 nodig is om die bepalinge te verstaan haal ek nie hierdie
 omskrywings aan nie. Hulle is gewoonlik self-verduidelikend.

Wat gewone heffings betref, het art. 21(1)(a) van die
 Skema voor Februarie 1987 bepaal dat die Raad, met die
 goedkeuring van die Minister, n heffing kon op lê op n produk wat

"(a) in die geval van varsmelk -
 (i) deur produsente of vrygestelde produsente deur
 bemiddeling van die Raad verkoop word;
 (ii) deur produsente of vrygestelde produsente, anders
 as deur bemiddeling van die Raad verkoop word."

Die klasse vars melk waarop n heffing opgelê kon word,

was dus omskryf met betrekking tot die wyse waarop produsente die melk verkoop. Art. 21(2) het bepaal deur wie die heffing betaalbaar was. In albei klasse(i) en (ii) hierbo aangehaal was dit betaalbaar deur die "produsent of produsent-distribueerder" ten behoewe van wie, of deur wie, dit verkoop is (art.21(2)(a) en (b)).

Wat spesiale heffings betref, was daar destyds magtiging in art. 22(1) om 'n heffing op vars melk op te lê waar die melk

"(i) deur produsente of produsent-distribueerders deur bemiddeling van die Raad verkoop word;
(ii) deur produsente of vrygestelde produsente, anders as deur bemiddeling van die Raad verkoop word, of deur sodanige produsente of vrygestelde produsente gebruik word by die vervaardiging van varsmelkprodukte."

Hierdie heffing was weereens primêr deur die produsent betaalbaar. In een geval was dit egter betaalbaar "deur die persoon wat sodanige varsmelk aankoop", t.w.

"In die geval van 'n spesiale heffing op varsmelk wat deur produsente anders as deur bemiddeling van die Raad in 'n gebied anders as 'n beheerde gebied in losmaat of

in kanne aan die persoon verkoop word wat sodanige varsmelk koop met die oog op herverkope in voorafverpakte huishoudelike groottes of in kanne vir die gebruik by die vervaardiging van varsmelkprodukte ..."

(art. 22(2)(c) van die Skema).

Die posisie voor 1987 was dus dat die gewone heffings wat opgelê kon word, deur produsente betaalbaar was. Met een uitsondering was dit ook die geval met spesiale heffings. Die uitsondering, wat hierbo aangehaal is, het gegeld vir sekere verkopings buite beheerde gebiede (h begrip wat nie vir doeleindes van hierdie uitspraak belangrik is nie).

Op 13 Februarie 1987 het daar 'n regeringskennisgewing verskyn waarkragtens die Skema gewysig is om voorsiening te maak vir 'n veranderde basis vir die oplegging van spesiale heffings. Terselfdertyd is, in 'n verdere regeringskennisgewing, heffings bekend gemaak wat ooreenstem met die veranderde basis. Die eersgenoemde kennisgewing was R297. Dit het op 16 Februarie 1987 in werking getree. Daarkragtens is art. 22 van die Skema deur die volgende vervang:

"22.(1) Die Raad kan met die Minister se goedkeuring 'n spesiale heffing op die grondslag wat die Raad bepaal, opleë op 'n suiwelprodukt of op 'n suiwelprodukt van 'n bepaalde klas, graad of kwaliteitstandaard.

(2) Die spesiale heffing in subartikel (1) beoog, is -

(a) in die geval van varsmelk wat deur 'n produsent of vrygestelde produsent -

(i) deur bemiddeling van die Raad verkoop word; of

(ii) aan 'n distribueerder, melkprosesseerder of vrygestelde produsent in 'n beheerde gebied verkoop word,

betalbaar deur die produsent of vrygestelde produsent deur wie daardie varsmelk aldus verkoop word;

(b) in die geval van varsmelk wat -

(i) deur bemiddeling van die Raad verkry is deur iemand anders as 'n kaasvervaardiger, kondensmelkvervaardiger of iemand wat met nywerheidsmelk as 'n besigheid handel; of

(ii) deur 'n distribueerder, melkprosesseerder of vrygestelde produsent in 'n beheerde gebied verkry is van 'n produsent of vrygestelde produsent, betaalbaar deur die distribueerder, melkprosesseerder, vrygestelde produsent of ander persoon deur wie daardie varsmelk aldus verkry word;

.....

(d) in die geval van varsmelk wat in losmaat of in kanne buite 'n beheerde gebied anders as deur bemiddeling van die Raad van 'n produsent verkry word deur iemand wat beoog om daardie varsmelk in voorafverpakte huishoudelike groottes of in kanne te herverkoop, of om daardie varsmelk by die vervaardiging van varsmelkprodukte te gebruik, betaalbaar deur die persoon deur wie daardie varsmelk aldus verkry word;

(e) in die geval van varsmelk wat deur 'n produsent

buite 'n beheerde gebied direk aan verbruikers (insluitende hotelle, hospitale, koshuise of soortgelyke inrigtings), of in voorafverpakte huishoudelike groottes vir herverkoping verkoop word, of deur 'n produsent gebruik word by die vervaardiging van varsmelkprodukte, betaalbaar deur die produsent deur wie daardie varsmelk aldus verkoop of gebruik word.

....."

Daar sal opgelet word dat daar ingevolge die gewysigde art. 22(1) geen beperking is op die klas suiwelprodukte ten opsigte waarvan 'n spesiale heffing opgelê kan word nie. Daar is egter spesifieke bepalings met betrekking tot die omstandighede waaronder bepaalde persone aanspreeklik is vir betaling van die heffing. In besonder word daar voorsiening gemaak in sub-paragrafe (b) en (d) dat distribueerders ook in bepaalde gevalle aanspreeklik kan wees vir betaling van 'n spesiale heffing.

Deur regeringskennisgewing R300, wat ook op 16 Februarie 1987 in werking sou tree, is daar kennis gegee van die oplegging van gewone en spesiale heffings. Eerstens is 'n gewone en spesiale heffing opgelê op vars melk wat deur 'n produsent of

vrygestelde produsent verkoop word op bepaalde maniere of aan bepaalde persone. Ingevolge die Skema soos dit gelui het beide voor en ná die wysiging in Februarie 1987 was hierdie heffings betaalbaar deur die produsent of vrygestelde produsent. Items 2 en 4(a) van die tabel van heffings het egter ook spesiale heffings bekend gemaak wat kragtens die gewysigde skema nie deur die produsente betaal sou word nie. Hierdie heffings stem ooreen, in die geval van item 2, met art. 22(2)(b) van die gewysigde skema, en, in die geval van item 4(a), met art. 22(2)(d). (Daar is ook 'n item 4(b) op die tabel, maar geen heffing is inderdaad t.o.v. hierdie item bepaal nie, en ek laat dit buite rekening). Items 2 en 4(a) lui soos volg:

"2. Varsmelk verkry -

(a) deur bemiddeling van die Raad deur iemand anders as 'n kaasvervaardiger, kondensmelkvervaardiger of iemand wat met nywerheidsmelk as 'n besigheid handel; of

(b) deur 'n distribueerder, melkprosesseerder of vrygestelde produsent in 'n beheerde gebied van 'n produsent of vrygestelde produsent.

4.

Varsmelk wat in losmaat of in kanne buite 'n beheerde

gebied anders as deur bemiddeling van die Raad van h
produsent verkry is:

(a) Waar die persoon wat daardie varsmelk verkry het,
dit in voorafverpakte huishoudelike groottes of in
kanne verkoop, of dit by die vervaardiging van varsmelk
produkte gebruik; "

Ingevolge art. 22(2)(b) en art. 22(2)(d) van die Skema,
soos gewysig in Februarie 1987, moes hierdie heffings betaal word
deur die persone "deur wie daardie varsmelk aldus verkry word",
d.w.s., in gepaste gevalle deur die distribueerders. Dit is die
geldigheid veral van hierdie spesiale heffings wat deur die
appellante aangeveg word hoewel, soos ek later sal aantoon, dit
hulle betoog is dat die hele kennisgewing R300 ongeldig is.

Die aangeleentheid is h stap verder geneem in April
1987. Kragtens regeringskennisgewing R808 van 10 April 1987 is
die Skema weer gewysig. Art. 21, wat met gewone heffings te doen
het, is gewysig deur die volgende sub-paragraaf 21(1)(a)(iii) in
te voeg:

"(iii) deur h distribueerder, melkprosesseerder of
vrygestelde produsent in h beheerde gebied van enige
persoon verkry word;"

Die effek van hierdie wysiging was om 'n verdere klas vars melk te skep vir die oplegging van gewone heffings. En art. 21(2) is ooreenkomstig gewysig om te bepaal dat 'n heffing kragtens die nuwe sub-paragraaf (iii) betaalbaar sal wees "deur die distribueerder, melkprosesseerder of vrygestelde produsent wat die varsmelk aldus verkry."

Art. 22, wat met spesiale heffings te doen het, is ook verder gewysig. Art. 22(2)(b)(ii) het betrekking gehad op melk verkry "van 'n produsent of vrygestelde produsent". Hierdie bepaling is wyer gemaak om te slaan op melk verkry "van enige persoon".

Ingevolge kennisgewing R810, ook gepubliseer op 10 April 1987, is die heffings wat deur kennisgewing R300 bekend gemaak is, gewysig. Item 2 lui nou soos volg:

"Varsmelk verkry -

- (a) deur bemiddeling van die Raad deur iemand anders as 'n kaasvervaardiger, kondensmelkvervaardiger of iemand wat met nywerheidsmelk as 'n besigheid handel; of
- (b) deur 'n distribueerder, melkprosesseerder of vrygestelde produsent in 'n beheerde gebied van enige

persoon."

Daar sal opgelet word dat hierdie item gelykluidend is met item 2 in R300, behalwe dat dit nou, in ooreenstemming met die wysiging van art. 22(2)(b)(ii) van die Skema, betrekking het op melk verkry "van enige persoon". Wat egter belangriker is, is dat daar nou nie net, soos in kennisgewing R300, 'n spesiale heffing t.o.v. hierdie item bekend gemaak word nie, maar ook 'n gewone heffing. Hierdie gewone heffing is opgelê kragtens die wysiging van art 21 van die Skema wat verskyn in kennisgewing R808. Die heffings is betaalbaar deur die persoon wat die melk verkry. Weereens is dit hierdie heffing, wat in gepaste gevalle deur distribueerders betaal sou moes word, wat in besonder deur die appellante aangeveg word.

Die basis van die appellante se saak kan soos volg weergegee word. 'n Heffing kan alleen opgelê word tot die mate wat dit deur die Skema gemagtig word. Die wysiging van die Skema wat verskyn het in kennisgewing R297 het op 16 Februarie 1987 in werking getree. Bevoegdhede wat deur hierdie wysiging verleen

word kon dus nie voor daardie datum uitgeoefen word nie. In besonder, so word betoog, geld dit vir die bevoegdheid om 'n spesiale heffing op te lê t.o.v. 'n klas melk wat nie vantevore bepaal was nie, maar deur die wysiging geskep was. Die heffings in kennisgewing R300 is egter tesame met die wysiging gepubliseer, en alle voorafgaande stappe het dus plaasgevind voordat die wysiging van krag was.

Onder hierdie omstandighede word betoog dat die heffing opgelê was (of, minstens, dat noodsaaklike stappe in die oplegging van die heffing gedoen was) in 'n stadium toe dit ongemagtig was, en dat die heffing derhalwe ongeldig is. Dieselfde argument is mutatis mutandis met betrekking tot kennisgewing R810 voorgedra. Ek behandel eers die geldigheid van die heffings kragtens kennisgewing R300.

Die eerste stap in die argument is dat die heffings in items 2 en 4 nie deur die Skema, soos dit voor Februarie 1987 gelui het, gemagtig was nie, en dat hulle slegs deur die wysiging vervat in kennisgewing R297 gemagtig kon word. Soos hierbo

aangedui, bepaal art. 44(1) van die Wet dat 'n Skema voorsiening kan maak vir die oplegging van 'n spesiale heffing op "n produk waarop die skema betrekking het" of op so 'n produk "van 'n bepaalde klas, graad of kwaliteitstandaard". Vars melk is ongetwyfeld 'n produk waarop die Skema betrekking het, en dit sou veroorloof wees dat die Skema voorsiening maak vir 'n heffing op vars melk. Dit het egter nie gebeur nie - voor Februarie 1987 was daar net voorsiening vir die heffing waarna verwys word in art. 22(1)(a) wat hierbo aangehaal word. Die heffing was dus gemagtig slegs ten opsigte van melk wat deur produsente of vrygestelde produsente verkoop of verbruik word soos in die artikel uiteengesit. Met inagneming van die omskrywing van "klas" in die Wet (wat ook in die Skema deur verwysing ingelyf is - sien art. 1 van die Skema) is dit duidelik dat hierdie twee klasse melk geskep is vir die doeleindes van die oplegging van 'n heffing, en dat so 'n heffing nie gemagtig was ten opsigte van enige ander klasse vars melk nie. En, wat heffings op hierdie twee klasse melk betref, het die Skema bepaal dat dit deur die

betrokke produsent of produsent-distribueerder betaal sou word (art. 22(2) van die Skema), of, in die geval genoem in art. 22(2)(c) wat ek hierbo aangehaal het, die persoon wat dit "aankoop".

Namens die Suiwelraad is betoog dat die ongewysigde Skema wyd genoeg was om die betrokke heffing te magtig. Daar is betoog dat h heffing opgelê word op h produk of klas produk, en nie op h persoon nie. Die persoon wat die heffing moet betaal word deur die Skema bepaal, maar hierdie bepaling staan los van die oplegging van die heffing. As die Skema dus voor die wysiging in Februarie 1987 voorsiening gemaak het vir die oplegging van h heffing op die klas melk waarop luidens kennisgewing R300 h spesiale heffing opgelê is, so lui die betoog, sou die heffing hierdeur gemagtig gewees het, en dit sou nie saak maak dat die heffing voor die wysiging van die Skema deur die verkoper of aankoper van melk betaal sou word, en ná die wysiging deur die verkryger van melk nie.

Die grondslag van hierdie argument is dat daar nie h

wesentlike verskil is in die klas melk geskep deur die ongewysigde art. 22(1)(a) van die Skema, teenoor die klas melk waarop 'n heffing geplaas is luidens items 2 en 4 van die tabel in R300 nie. Die ongewysigde art. 22(1)(a) is hierbo aangehaal. Dit het, breedweg gesproke, betrekking gehad op vars melk wat deur produsente verkoop word, deur bemiddeling van die Raad of anders as deur bemiddeling van die Raad. Item 2 van die heffing het betrekking gehad op vars melk verkry deur bemiddeling van die Raad, of verkry deur 'n distribueerder, melkprosesseerder of vrygestelde produsent in 'n beheerde gebied van 'n produsent of vrygestelde produsent. Item 4 het te doen met vars melk wat op 'n bepaalde wyse buite 'n beheerde gebied van 'n produsent verkry is, en op 'n bepaalde wyse gebruik word.

Items 2 en 4 het dus te doen met die verkryging van varsmelk in spesifieke gedefiniëerde omstandighede, terwyl die ongewysigde art. 22(1)(a) van die Skema 'n meer algemene bepaling ten opsigte van die verkoping van vars melk bevat het. Namens die Suiwelraad is betoog dat "verkoop" en "verkry"

ooreenstemmende begrippe is. "Verkoop" word in art. 1 van die Wet en art. 1 van die Skema uitgebrei om ook die volgende in te sluit: "... verruil of teen enige vergoeding hoegenaamd van die hand sit."

h Distribueerder kan alleen melk "verkry", so is betoog as dit aan hom "verkoop" word. Die een begrip is die keersy van die ander. Waar daar dus voor Februarie 1987 magtiging was om h heffing op te lê op melk wat "verkoop" was, sou dit ook die Suiwelraad magtig om h heffing op te lê op melk wat "verkry" was, aangesien albei begrippe betrekking het op dieselfde klas melk. Aldus die Suiwelraad se betoog.

Dit is basies tot hierdie betoog dat "verkry" eintlik maar net die keersy van "verkoop" is. Dit opper die juiste betekenis van "verkry". "Verkry" word in die Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal (HAT) deur Odendaal en andere, 2e uitgawe, omskryf as "1. Met inspanning bekom; verwerf ... 2. Vir geld koop". In Van Schaik se Verklarende Afrikaanse Woordeboek deur Kritzinger en Labuschagne, 7e uitg., word dit

omskryf as "bekom, verwerf ... deur koop bekom, "aankoop". De Villiers, Smuts en Eksteen, in hul Kernwoordeboek van Afrikaans, omskryf dit as "(met moeite) in besit kry, bekom ...". En volgens Terblanche en Odendaal se Afrikaanse Woordeboek is die korrekte betekenis "bekom, (met inspanning) verwerf." Volgens twee uit die vier woordeboeke wat ek geraadpleeg het kan "verkry" dus, benewens die breë betekenis van bekom of verwerf, ook n meer spesifieke betekenis hê van deur koop bekom. Hierdie spesifieke betekenis word nie deur die ander twee woordeboeke erken nie, en ek twyfel of "verkry", tensy dit deur die samehang gekleur word, beskou kan word as n sinoniem van "koop" of "aankoop". Hoe dit ook al sy, so n betekenis sou minstens minder gebruiklik wees.

Die Engelse teks van R300 gebruik die woord "acquire".

Volgens die Oxford English Dictionary (2e uitg.) beteken

"acquire" die volgende:

- "1. To gain, obtain, or get as one's own, to gain the ownership of (by one's own exertions or qualities);
2. To receive, or get as one's own (without reference to the manner), to come into possession of."

As h mens dus items 2 en 4 in hul gewone betekenis in albei landstale lees, is dit myns insiens duidelik dat "verkry" of "acquire" h wyer betekenis het as "deur koop bekom". Dit sluit in enige vorm van eiendomsverkryging of besitverkryging (ek hoef nie tussen hulle te onderskei in hierdie saak nie). Dat dit die geval is, word, myns insiens, verder gestaaf deur die omstandigheid dat, in die oorspronklike art. 22(2)(c) van die Skema waar daar ook h verpligting op h verkryger van melk geplaas was om h spesiale heffing te betaal, daar spesifiek bepaal was dat sodanige heffing betaalbaar sou wees deur die persoon wat die melk "aankoop". Waar daar in die gewysigde art. 22 deurgaans in hierdie verband gepraat word van die persoon wat vars melk "verkry", is dit h geregverdigde afleiding dat die owerhede deur die verandering in bewoording, ook h ander begrip in gedagte gehad het en dat dit hierdie begrip was wat in items 2 en 4 uiting gevind het.

Ek aanvaar dat daar waarskynlik bra min gevalle sal wees waar h distribueerder vars melk sal verkry op h ander manier

as by wyse van aankoop. Deur die gebruik van die woord "verkry" is daardie moontlikheid egter erken, en is melk wat aldus bekom is, ingesluit in die klas waarop die verkryger 'n heffing moet betaal. 'n Mens kan bespiegel oor die redes hiervoor - dit mag wees dat die Suiwelraad wat 'n heffing op die distribueerder wou lê nie betrokke wou raak in 'n argument oor die wyse waarop 'n distribueerder sy vars melk verkry het nie. Hoe dit ook al sy, deur die gebruik van die woord "verkry" in kennisgewing R300 is daar heffings geplaas op 'n klas melk wat nie in die ongewysigde art. 22 van die Skema bestaan het nie. Dit volg dus myns insiens dat die betrokke heffings nie deur die ongewysigde art. 22 gemagtig kon gewees het nie.

Weens hierdie gevolgtrekking is dit nie vir my nodig om 'n mening uit te spreek oor verdere vrae wat by hierdie argumentslyn ontstaan nie, en, in besonder, oor die juistheid van die betoog dat dit vir die doeleindes van hierdie argument irrelevant is dat die heffings vóór die wysiging deur die verkopers betaalbaar sou wees en ná die wysiging deur die

verkrygers .

Die betrokke heffings in kennisgewing R300 kan dus, na my mening, alleen geldig wees as hulle deur die wysiging van die Skema uiteengesit in kennisgewing R297 gemagtig was. Dit is gemene saak dat die wysiging in kennisgewing R297 wel sodanige magtiging bevat. Die appellante betoog egter dat hierdie wysiging net betrekking kan hê op heffings wat opgelê is (in die sin dat alle noodsaaklike stappe vir die oplegging gedoen is) nadat die kennisgewing in werking getree het. Om hierdie argument na waarde te skat is dit nodig om in te gaan op die manier waarop wysigings van die Skema aangebring word en die manier waarop heffings opgelê word.

Ek behandel eers wysigings van skemas. Art. 15(1) van die Wet bepaal dat verskeie instansies 'n voorstel aan die Minister kan voorlê vir die wysiging van 'n skema, en dat die Minister self so 'n voorstel kan laat opstel. Ingevolge art. 15(3) word so 'n voorstel behandel en in werking gestel mutatis mutandis asof dit 'n voorstel vir 'n nuwe skema is wat ingevolge

art 8 aan die Minister voorgelê of in opdrag van die Minister opgestel is. Art. 8 en daaropvolgende artikels bepaal die manier waarop 'n voorgestelde skema geïnisieer en ondersoek moet word. Nadat alle voorafgaande stappe gedoen is, kan die Minister 'n skema by kennisgewing in die Staatskoerant publiseer en verklaar dat dit op 'n in die kennisgewing vermelde datum in werking tree. In die onderhawige geval word aanvaar dat kennisgewing R297 'n geldige wysiging van die Skema daarstel. Dit is gepubliseer op 13 Februarie 1987, en bepaal dat dit op 16 Februarie 1987 in werking sou tree.

Ek kom nou by die manier waarop heffings opgelê word. Soos reeds gemeld, bepaal art. 41 van die Wet dat 'n skema voorsiening moet maak vir die oplegging van 'n gewone heffing "met die Minister se goedkeuring, deur die betrokke beheerraad". Art. 44 bepaal dieselfde prosedure vir die oplegging van 'n spesiale heffing.

Ingevolge art. 32 van die Wet moet elke besluit van 'n beheerraad ten opsigte waarvan die Minister se goedkeuring

ingevolge die Wet vereis word, tesame met enige minderheidsvoorstel, deur die beheerraad aan die Nasionale Bemarkingsraad voorgelê word. Die Nasionale Bemarkingsraad moet dan daardie besluit (en enige minderheidsvoorstel) met sy verslag en aanbevelings daaroor aan die Minister deurstuur.

Dit is gemene saak dat die Suiwelraad se besluit om die heffings op te lê deur art. 32 getref word. n Mens moet dus aanvaar dat die Suiwelraad se besluit om die heffings op te lê deurgestuurd is na die Nasionale Bemarkingsraad, wat dit op sy beurt met sy verslag en aanbevelings aan die Minister deurgestuurd het. Daar moet ook aanvaar word dat die Minister die besluit goedgekeur het.

Die volgende stap word neergelê deur art.79 van die Wet. Dit bepaal (in soverre ter sake) dat alle heffings deur die Minister by kennisgewing in die Staatskoerant bekend gemaak word en dat hulle op n in die kennisgewing vermelde datum in werking tree. In die onderhawige geval het dit geskied by wyse van kennisgewing R300, wat, net soos kennisgewing R297, op 13

Februarie 1987 gepubliseer is, en op 16 Februarie 1987 in werking getree het.

Die posisie is dus soos volg. Die heffings in kennisgewing R300 sou alleen geldig wees as hulle gemagtig was deur die wysiging van die Skema wat gepubliseer was in kennisgewing R297. Voordat kennisgewing R297 van krag geword het, is die volgende stappe reeds gedoen:

- a) Die Suiwelraad het besluit om die heffings op te lê.
- b) Die Suiwelraad se besluit (met enige minderheidsvoorstel) is na die Nasionale Bemarkingsraad gestuur.
- c) Die Nasionale Bemarkingsraad het 'n verslag en aanbeveling opgestel en aan die Minister deurgestuur.
- d) Die Minister het die heffings goedgekeur.

Daarna is die heffings gepubliseer om terselfdertyd met die wysiging van die Skema in werking te tree.

Die handelinge verrig deur die Suiwelraad, die Nasionale Bemarkingsraad en die Minister was dus nie gemagtig

deur die Skema toe hulle plaasgevind het nie, en die vraag is of hulle desnieteenstaande tot 'n geldige heffing kon lei.

Soortgelyke probleme het in die verlede ontstaan met betrekking tot die geldigheid van provinsiale ordonnansies. Provinsiale Rade se bevoegdhede was in die eerste plaas uiteengesit in art. 85 van die Zuid-Afrika Wet van 1909. Hierdie bevoegdhede kon uitgebrei word ingevolge die Finansiële Verhoudingswet, no. 10 van 1913. Laasgenoemde wet het die Goewerneur-Generaal gemagtig om, met die instemming van die Uitvoerende Komitee van 'n provinsie, verdere magte wat in 'n bylae tot die wet uiteengesit is, deur proklamasie aan die Provinsiale Raad te verleen. In R v. Williams 1914 CPD 277 is die appellante daarvan aangekla dat hulle 'n ordonnansie oor perdewedrenne (Kaapse Ordonnansie 15 van 1913) oortree het. Beheer oor perdewedrenne was nie een van die Provinsiale Raad se bevoegdhede kragtens art. 85 van die Zuid-Afrika Wet nie, maar dit kon aan die Provinsiale Raad verleen word ingevolge die Finansiële Verhoudingswet. Ordonnansie 15 van 1913 is deur die Provinsiale Raad aanvaar

gedurende Mei 1913. Op 1 Julie 1913 het die Goewerneur-Generaal dit goedgekeur, en dit is op 4 Julie gepromulgeer. Ook op 4 Julie 1913 het die Goewerneur-Generaal h proklamasie gepromulgeer waarkragtens beheer oor perdewedrenne aan die Kaapse Provinsiale Raad verleen was. Desnieteenstaande het die hof bevind dat die ordonnansie ongeldig was. BUCHANAN R stel dit soos volg (op bl. 281):

"Until the Proclamation of the 2nd July was published on the 4th July, the Provincial Council had no authority whatever to deal with the matter of horse-racing and betting. Anything, therefore, which they did in regard to these subjects before that date was wholly unauthorised and cannot have any validity. There is no other enactment which confers upon anyone authority to validate an Ordinance which the Council had no jurisdiction to pass. On this simple ground in my opinion, the Ordinance, passed at the time it was passed, was an unauthorised Act and ultra vires."

h Soortgelyke mening is uitgespreek deur KOTZE R, wat h aparte uitspraak gelewer het.

Williams se saak is gevolg in R v. Whiteside 1914 EDL 173. Daardie saak het gegaan oor Ordonnansie 9 van 1913, wat ook gepromulgeer was op 4 Julie 1913, dieselfde dag as die

Goewerneur-Generaal se proklamasie wat die ordonnansie gemagtig het. Hier ook was die ordonnansie ongeldig verklaar omdat die Provinsiale Raad dit aangeneem het op 'n tydstip toe dit nie gemagtig was nie.

Ten slotte is daar R. v. Sher 1914 TPD 270. Die appellant is aangekla van 'n oortreding van Transvaalse Ordonnansie 9 van 1913 wat met winkelure te doen gehad het. Die ordonnansie is deur die Provinsiale Raad goedgekeur op 25 September 1913. Op 17 Oktober 1913 het die Goewerneur-Generaal se proklamasie in die Staatskoerant verskyn wat die Provinsiale Raad gemagtig het om oor winkelure ordonnansies te maak. Op 5 November 1913, dit wil sê nadat die Provinsiale Raad se bevoegdhede reeds uitgebrei was om beheer oor winkelure in te sluit, het die Goewerneur-Generaal die ordonnansie goedgekeur. Die ordonnansie is op 28 November 1913 gepromulgeer en het in werking getree op 1 Januarie 1914.

'n Volle hof van die Transvaalse Provinsiale Afdeling het bevind dat die ordonnansie ongeldig was. En die feit dat die

Provinsiale Raad reeds die nodige bevoegdheid gehad het toe die ordonnansie deur die Goewerneur-Generaal goedgekeur was, het geen verskil gemaak nie. In hierdie verband het DE VILLIERS RP, wat die uitspraak van die hof gelewer het, die volgende gesê (op bl. 275):

"It was strenuously contended, however, by the Attorney-General, that the date of the assent by the Governor-General is the crucial point of time, and that if on that date the Provincial Council had power to deal with the matter the Ordinance would be valid. That the Council should have the power to deal with the matter at the date when the assent is given appears to be evident but why the final stage in the legislation should only be looked to was not explained. It seems to me clear on general principles as well as from section 12(2) of the Financial Relations Act that the competence must exist at the date when the Provincial Council purports to deal by way of legislation with any matter. When the Provincial Council purported to pass the Ordinance in question in September last it was not competent to deal with the matter, as the power was only conferred upon it as from the 1st October. The Ordinance was, therefore, ultra vires the power of the Provincial Council and the appeal must, therefore, be allowed."

Na my mening geld die beredenering in hierdie drie sake ook in die onderhawige geval. Die Suiwelraad kan nie n heffing

oplê wat nie deur die Skema gemagtig word nie. Sy besluit om die heffing op te lê was geneem voordat die magtiging deur die wysiging van die Skema deur Kennisgewing R297 verleen was.

Hierdie besluit was dus 'n nietigheid, en die goedkeuring deur die Minister kon dit nie red nie. Weliswaar is kennisgewing R300, wat die heffing bekend maak, gelyktydig gepubliseer met R297, wat die magtigende bepaling bevat. As aanvaar word dat gelyktydige publikasie beteken dat die magtiging reeds bestaan wanneer die heffing gepromulgeer word (in aspek waarop ek later weer terugkom), kan sodanige publikasie egter ook nie geldigheid verleen aan die voorafgaande nietige handeling nie, soos blyk uit Sher se saak, supra.

Die hof a quo het hierdie aspek as volg behandel:

"Dit laat mens met die vraag, hoekom kan die Suiwelraad nie 'n heffing aanbeveel vir goedkeuring en self ook daaroor besluit al het hy nie ten tye van die uitvoeringsproses die bevoegdheid om al die distribueerders wat hy wil belas te belas nie, maar in die vooruitsig en met die wete dat die heffing eers realiteit sal word wanneer die nuwe wyere bevoegdhede geskep is? Dit is redelik om te veronderstel dat almal wat gemoeid was met die proses geweet het dat dit nodig

is om a priori die Suiwelraad te beklêe met wyere magte, en dat al die stappe gedoen word onderhewig daaraan en met die veronderstelling dat alleen wanneer die nuwe magte wetlik deurgaen, die heffings van krag sal word. Ek kan myself nie vereenselwig met die gedagte onderliggend aan die betoog namens die eiser, dat indien die Suiwelraad die besluit sou geneem het om die klas persone wat daarvoor verantwoordelik sal wees uit te brei onderhewig daaraan dat hy met promulgasie die wyer magte sal kry, so 'n besluit ultra vires is nie."

Geen gesag word deur die geleerde regter aangehaal nie vir die stelling dat 'n bevoegdheidsuitoefening, wat ultra vires is wanneer dit aangegaan is, later intra vires kan word omdat die betrokke owerheid veronderstel het dat magtigende bepalinge later uitgevaardig sou word, en hierdie veronderstelling inderdaad later bewaarheid word. Ook namens die Suiwelraad is geen sodanige gesag aan ons voorgedra nie, en ek weet nie van enige nie. Ek meen dat hierdie stelling nie korrek is nie. Die posisie sal natuurlik anders wees as die latere magtigende bepaling terugwerkende krag het, maar daarvan is daar in die onderhawige geval geen sprake nie.

'n Verdere betoog namens die Suiwelraad berus op die

proposisie dat die oplegging van die heffing eers geskied het toe kennisgewing R300 van krag geword het. Die feit dat kennisgewings R300 en R297 terselfdertyd van krag geword het, beteken dus volgens hierdie betoog, dat toe die heffing opgelê is, die magtiging reeds bestaan het. As gesag vir hierdie stelling is daar staatgemaak op Nkwinti v. Commissioner of Police and Others 1986(2) SA 421 (OK) op 429E - 430F; Bloem and Another v. State President of the RSA and Others 1986(4) SA 1064 (OPA) op 1091F - 1092E en Metal & Allied Workers Union and Another v. State President of the RSA and Others 1986(4) SA 358 (D) op 360 I - 361 I. Hierdie beslissings het te doen gehad met die promulgasie van noodregulasies. Kragtens art. 2 van die Wet op Openbare Veiligheid, no. 3 van 1953, kan die Staatspresident by proklamasie in die Staatskoerant verklaar dat 'n noodtoestand bestaan. In art. 3 van dieselfde wet word bepaal dat die Staatspresident in 'n gebied waarin die bestaan van 'n noodtoestand verklaar is, "by proklamasie in die Staatskoerant die regulasies uitvaardig wat hy nodig ag ..." Die noodregulasies kan dus net

uitgevaardig word waar daar reeds 'n verklaarde noodtoestand bestaan. In 1986 het die Staatspresident op dieselfde dag 'n noodtoestand verklaar, en noodregulasies uitgevaardig. In bogenelde beslissings is bevind dat waar die twee handelinge terselfdertyd plaasvind, die noodtoestand bestaan op die tydstip waarop die noodregulasies uitgevaardig word, en dat daar dus voldoen was aan die bepalings van die Wet op Openbare Veiligheid. As die beginsel van daardie sake op die onderhawige geval toegepas word, sou dit meebring dat die oplegging van die heffing gepubliseer was in kennisgewing R300 op 'n tydstip toe die wysiging van die Skema in kennisgewing R297 ook gepubliseer is en dus bestaan het, en dieselfde geld mutatis mutandis vir die inwerkingtreding van die kennisgewings drie dae later. Dat dit die geval was, kan aanvaar word, maar dit kan alleen van nut vir die Suiwelraad wees as die blote publikasie van die heffing regsrag daaraan verleen het, soos in die geval van die noodregulasies, wat geskep word deur die promulgering van 'n proklamasie in die Staatskoerant. Die posisie is egter anders

by die oplegging van 'n heffing. Soos reeds daarop gewys verg die oplegging van 'n heffing 'n aantal handelinge wat die publikasie voorafgaan. Publikasie ingevolge art. 79 van die Wet is slegs die metode waardeur die heffing deur die Minister "bekend gemaak" word, en dit bepaal verder wanneer die heffing in werking tree. As die handelinge wat publikasie moet voorafgaan nie plaasgevind het nie, of ultra vires was, kan publikasie per se nie aan hulle geldigheid verleen nie. In hierdie opsig is die bevoegdheid om heffings op te lê myns insiens soortgelyk aan die bevoegdhede van Provinsiale Rade, waarmee Williams, Whiteside en Sher se sake (almal supra) te doen gehad het, en ek meen dieselfde beginsels geld hier.

Weens die voorafgaande meen ek dat die heffings in kennisgewing R300 wat heet deur kennisgewing R297 gemagtig te word, ultra vires was. Dieselfde argument geld natuurlik ten opsigte van kennisgewings R808 en R810, wat op 10 April 1987 gepubliseer is en op dieselfde dag in werking getree het.

In soverre die heffings wat deur kennisgewing R810 bekend gemaak

is, afhanklik was van magtiging wat verleen was deur die wysiging van die Skema wat in kennisgewing R808 verskyn het, sou hulle ongeldig wees.

Die laaste vraag is dan om vas te stel presies watter bepalings ongeldig was. Kennisgewing R300 het 'n aantal heffings bekend gemaak. Die enigste heffings wat direk hier ter sprake was, was die spesiale heffings opgelê op persone wat melk van 'n bepaalde tipe "verkry". Hierdie heffings was betaalbaar deur die persone wat die melk verkry, wat dan, in gepaste gevalle die appellante as distribueerders ingesluit het. Namens die appellante is betoog dat as hierdie heffings ongeldig was, die hele kennisgewing R300 moet verval, aangesien dit ondeelbaar was. Ek stem nie hiermee saam nie. Daar is na my mening geen rede waarom geldige heffings tersyde gestel moet word bloot omdat die betrokke kennisgewing ook ongeldige heffings bekend maak nie. Ek meen dus dat, wat kennisgewing R300 betref, slegs items 2 en 4(a) tersyde gestel moet word.

Wat kennisgewing R810 betref, is dit net die gewone

heffing in item 2 van die tabel van heffings wat geraak word deur die argumentslyn wat ek hierbo gevolg het. Namens die appellante is egter betoog dat ook die spesiale heffing ten opsigte van hierdie item ongeldig is. Die argument hier is dat 'n spesiale heffing vir hierdie klas melk deur kennisgewing R300 bekend gemaak was. Hierdie heffing was, so is hierbo bevind, ongeldig. Kennisgewing R810 gee voor om net 'n wysiging van kennisgewing R300 te wees. Die spesiale heffing in kennisgewing R810 sou wel geldig gewees het as dit 'n nuwe heffing was aangesien dit in April 1987 opgelê is, en dus gemagtig sou gewees het deur die wysiging van die Skema wat deur kennisgewing R297 in Februarie 1987 gepubliseer was. Maar, so word betoog, omdat dit voorgee om 'n wysiging van die ongeldige heffing in kennisgewing R300 te wees, moet dit self ook ongeldig wees.

Hierdie argument gaan myns insiens nie op nie.

Ingevolge kennisgewing R810 vervang die spesiale heffing in daardie kennisgewing die heffing wat vroeër afgekondig was in kennisgewing R300. As laasgenoemde ongeldig was (soos ek bevind

het), maar eersgenoemde nie, beteken dit net dat daar nou 'n geldige heffing kom in die plek van 'n ongeldige een. Dit beteken nie dat die geldige heffing besmet word deur die ongeldigheid van die een wat vervang word nie.

Weens my gevolgtrekking dat kennisgewing R810 nie in toto ongeldig is nie, is dit vir my nodig om 'n mening uit te spreek oor twee verdere geskilpunte tussen die partye. Die eerste gaan oor die manier waarop die Suiwelraad sy besluit geneem het met betrekking tot die aangeleentheid wat later gestalte gekry het in kennisgewing R810. Die omstandighede is soos volg.

Dit was gemene saak in argument voor ons dat die eerste stap in die oplegging van 'n heffing 'n geldige besluit van die Suiwelraad is. Kragtens artikel 31 van die Wet moet 'n skema voorsiening maak vir die byeenroeping van vergaderings van sy beheerraad en die kworum en prosedure op sodanige vergaderings voorskryf. Die Skema in die onderhawige geval bevat sulke bepalinge. Daarbenewens het die Suiwelraad 'n reglement van orde

aangeneem wat die prosedure van vergaderings in meer besonderhede reguleer. Artikel 3(2) van die reglement bepaal onder andere soos volg:

"Die Voorsitter van die Raad ... kan self op enige tyd:-

.....
op eie diskresie besluit oor die verkryging, al dan nie, van 'n telefoniese besluit (as alternatief vir byeenroeping van 'n spesiale vergadering) vir enige aangeleentheid waarvoor 'n dringende beslissing benodig word, op voorwaarde dat sodanige diskresie oordeelkundig gebruik word en, waar moontlik, 'n agendavoorlegging met volledige gegewens oor die betrokke saak aan lede gesirkuleer word en sodanige telefoniese besluit aan die daaropvolgende vergadering van die Raad vir bekragtiging voorgelê word."

In die onderhawige geval is die Suiwelraad se besluite wat aanleiding gegee het tot kennisgewings R808 en R810 geneem ooreenkomstig hierdie bepaling van die reglement. 'n Teleks of telegram is aan elke raadslid gestuur waarin die voorgestelde besluite uiteengesit en gemotiveer is. Daarna is die voorstelle telefonies met die raadslede bespreek. Almal het die voorstelle goedgekeur. Die besluit is op 'n latere vergadering van die Suiwelraad bekragtig.

Namens die appellante is betoog dat 'n besluit slegs geneem kan word by 'n vergadering, wat beteken dat die lede gesamentlik teenwoordig moet wees sodat daar 'n wisselwerking en wedersydse beïnvloeding tussen die lede kan wees. Aangesien daar geen vergadering in hierdie sin was nie, so is betoog, kan kennisgewing R810 nie geldig wees nie.

Hierdie betoog gaan myns insiens nie op nie. Alhoewel die wetgewer seker veronderstel het dat die besluite van 'n beheerraad normaalweg in vergaderings geneem sal word, is daar geen bepaling in die Wet of die Skema wat dit verpligtend maak nie. Oorwegings van doelmatigheid verg ook nie dat so 'n verpligting in die Wet of Skema ingelees moet word nie. Die teendeel is eerder waar. Beheerrade wissel wat grootte en geografiese verspreiding betref, en dit moet betreklik dikwels gebeur dat 'n besluit so spoedeisend geverg word dat 'n vergadering nie betyds byeengeroep kan word nie. In die geval van die Suiwelraad is daar 14 lede wyd verspreid oor die land. En hoewel dit natuurlik waar is dat wisselwerking en wedersydse

beïnvloeding n rol speel by besluitneming, is hierdie oorweging nie van veel gewig waar die besluit, soos hier, eenparig is nie.

Weens die voorgaande meen ek dat n eenparige telefoniese consensus tussen alle lede van die Suiwelraad wel n geldige besluit uitmaak. Soortgelyke gevolgtrekkings is in ander vergelykbare omstandighede deur ons howe bereik. Sien byv.

Majola Investments (Pty) Ltd v. Uitzigt Properties (Pty) Ltd

1961(4) SA 705 (T), waarop die hof a quo sterk gesteun het;

Gründling v. Beyers and Others 1967(2) SA 131 (W) op bl. 144 G-

H; en Gohlke & Schneider and Another v. Westies Minerale

(Edms)Bpk and Another 1970(2) SA 685 (A) op bl. 693 F - 694 E.

Dit is nie vir my nodig om te besluit oor wat die posisie sou gewees het indien daar net n meerderheidsbesluit was nie.

Dit volg dus dat die appellante se betoog dat die hele kennisgewing R810 ongeldig was weens die manier waarop die Suiwelraad sy besluit geneem het, nie gehandhaaf kan word nie.

Ten slotte is daar een laaste geskilpunt waarmee ek moet handel. Dit sluit aan by die vertolking wat ek hierbo aan

"verkry" gegee het. Die appellante betoog dat "verkry" in kennisgewings R300 en R810 uitgelê moet word om te beteken "verkry anders as deur 'n koop". Dit sou dan beteken dat die appellante, as distribueerders, net 'n heffing sou betaal op die deel van die melk wat hulle verkry sonder om dit aan te koop. Die woord "verkry" is klaarblyklik nie in sy gewone betekenis vatbaar vir hierdie vertolking nie, en daar is myns insiens niks in die samehang wat daartoe kan lei nie. Trouens, die deel van die melk wat verkry word anders as by wyse van aankoping is waarskynlik so min dat 'n mens nie sou verwag dat die owerhede spesiale reëlings daarvoor sou tref nie.

Ek meen dus dat die volgende bevel uitgereik moet word.

1. Die appèl slaag met koste, insluitende die koste van die aansoeke om verlof om te appelleer in hierdie hof en die hof a quo.
2. Die bevel van die hof a quo word tersyde gestel en vervang met die volgende:
 - a) 'n Bevel word uitgereik wat verklaar dat die oplegging van die volgende heffings nietig was:
 - i) die spesiale heffings opgelê luidens paragrawe 2 en 4(a) van

- Tabel 1 van die Bylae tot
Regeringskennisgewing R300 van 13
Februarie 1987; en
ii) die gewone heffings opgelê luidens
paragraaf 2 van Tabel 1 van die
Bylae tot Regeringskennisgewing
R810 van 10 April 1987.

- b) Die Verweerders moet Eisers se gedingskoste
betaal.

E M GROSSKOPF, AR

SMALBERGER, AR
MILNE, AR Stem
F H GROSSKOPF, AR saam
VAN COLLER, Wn AR