



REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA

***IN DIE HOOGSTE HOF VAN APPÈL
VAN SUID-AFRIKA***

Saaknommer: 357/97

In die saak tussen:

OMTER (EDMS) BPK

Appellant

en

WELKOM STADSRAAD

Respondent

CORAM : SMALBERGER, VIVIER, NIENABER, HOWIE,
STREICHER, ARR

VERHOOR : 15 MAART 1999

GELEWER : 26 MAART 1999

UITSPRAAK

/NIENABER AR

NIENABER, AR :

[1] Die vraag is of 'n sogenaamde “diensheffing” wat die eiser, 'n plaaslike owerheid (tans die respondent) van die verweerder, die eienaar van 'n onroerende eiendom geleë in die eiser se munisipale gebied (tans die appellant) vorder, *ultra vires* die magtigende bepalings van Ordonnansie 8 van 1962 (O) is. Die gemelde eiendom word ooreenkomstig die bepalings van die Ordonnansie deur die eiser van elektrisiteit bedien. Op die eiendom is 'n winkelkompleks geleë wat uit vyf afsonderlike winkels bestaan. Elke winkel, wat apart deur die verweerder verhuur word, het sy eie elektrisiteitsaanleg en -meter. Elke huurder betaal die eiser direk vir die elektrisiteit wat aan sy winkel verskaf word. 'n Sesde meter, vir algemene beligting van die kompleks as geheel, is vir die verweerder se rekening.

Gedurende die tydperk Oktober 1993 tot Mei 1994 het een van die winkels, winkel 8, leeg gestaan. Geen elektrisiteit is ten opsigte daarvan oor die gemelde tydperk verbruik nie. Nietemin debiteer die eiser die verweerder se rekening met

[2] 'n sogenaamde “diensheffing”. Die verweerder weier om dit te vereffen. Die eiser dagvaar in die Landdroshof. Die verweerder se antwoord is dat die heffing van meer as net 'n enkele diensheffing per geregistreerde eiendom *ultra vires* die magtigende bepaling van die Ordonnansie is. Tegelyk word 'n teeneis ingestel vir die terugbetaling van sodanige diensheffings wat oor die vorige drie jaar van die verweerder gehef is. Die landdros handel slegs met die regspraak wat aldus geopper is. Die berekening van die eis en, indien gepas, die teeneis, word vir latere beslegting oorgelaat. Die verweer word gehandhaaf. Die eiser appelleer daarop na die Vrystaatse Provinsiale Afdeling (Malherbe en Beckley RR). Die appèl slaag en daar is beveel dat die saak na die Landdroshof terugverwys word om die verskuldigde bedrag te bepaal. Met verlof van die hof *a quo* dien die vraagstuk nou voor hierdie hof.

Die eiser verlaat hom, as regverdiging vir sy eis, op a 128(1)(a) van die Ordonnansie. Dit lui:

- [3] “128. (1)(a) Behoudens die bepalings van die Elektrisiteitswet, 1958, kan ’n raad binne of buite sy munisipaliteit werke oprig, aanskaf, toerus, in stand hou en bestuur vir die verskaffing van elektrisiteit, en sodanige elektrisiteit, behoudens die bepalings van subartikel (2), vir enige doel waarvoor dit aangewend kan word, verskaf teen dié pryse wat die raad by besluit bepaal en op dié voorwaardes wat die raad by regulasie mag voorskryf.”

Volgens die artikel moet die “pryse” waarteen elektrisiteit deur die eiser verskaf word by wyse van raadsbesluit bepaal word en die voorwaardes waarop dit verskaf word, by wyse van regulasie.

Die verweerder beroep hom op sy beurt op a 128(1)(c)(i) van die Ordonnansie. Daardie artikel meld nie ’n prys nie, maar praat van ’n “vordering” (“charge”) wat ook by wyse van raadsbesluit bepaal word. Die artikel lui soos volg:

“(c) (i) ’n Raad kan ... ’n vordering wat hy by besluit bepaal hef ten opsigte van elke erf (behalwe ’n erf op Staatsgrond wat nie met die elektrisiteitswerke verbind is nie) wat grens aan ’n straat of gedeelte van ’n straat of ’n erf waarlangs of waarop daar ’n toevoer kabel of -lyn van die elektrisiteitswerke is ongeag of sodanige erf met

- [4] die elektrisiteitswerke verbind is, al dan nie, en sodanige vordering word betaal deur, in die geval waar sodanige erf bewoon en met die elektrisiteitswerke verbind is, die bewoner van die erf en, in ander gevalle, die eienaar van die erf.”

Met die oog op die uitvoering van die bepalings van die Ordonnansie is daar sowel ’n raadsbesluit geneem as regulasies uitgevaardig.

Die tersaaklike raadsbesluit van 15 Junie 1993 lui onder die algemene opskrif “Hoofтарыewe” soos volg:

“3.2. Kleinkragverbruikers (Tarief 2) :

Alle verbruikers wat nie onder enige ander tarief in hierdie deel van die skedule genoem word nie, word ooreenkomstig hierdie tarief aangeslaan:

3.2.1 ’n Diensheffing van R86,10 per maand of gedeelte van ’n maand wat ook die minimum bedrag betaalbaar is;

3.2.2 Vir die eerste 500 kWh verbruik ’n tarief van 39,53c per kWh;

3.2.3 Vir elke kWh bo 500 ’n tarief van 18,89c per kWh verbruik;

3.2.4 Nyweraars op insentiewe geregtig (RB AA30 (3/92)(3/15) :

Diensheffing ooreenkomstig tarief 3.2.1 PLUS 32,94c vir eerste 500 kWh en daarna 15,74c per kWh verbruik.

- [5] (Nyweraar kwalifiseer vir 'n maksimum tydperk van 5 jaar)."

Item 3.6 van die besluit lui:

"Onbeboude Erwe :

Ten opsigte van elke erf (behalwe 'n erf geleë op Staatsgrond) wat nie met die elektrisiteitswerke van die Raad verbind is nie, maar wat grens aan 'n straat of perseel waarlangs 'n toevoerkabel of -lyn van sodanige elektrisiteitsnetwerk gaan.

'n Heffing gelykstaande aan R35,10 per maand of 'n gedeelte van 'n maand betaalbaar deur die eienaar van die erf."

Die tersaaklike regulasies is op 22 Junie 1990 by wyse van Administrateurskennisgewing 69 van 1990, geproklameer. Die woordbepalingsartikel (a 1) bevat 'n aantal definisies wat ter sake is:

"diensheffing": "'n heffing wat betaalbaar is hetsy elektrisiteit verbruik word al dan nie";

"meterpunt": "die punt van meting van elektriese krag ten opsigte van elke afsonderlike tarief en verbruiker, ongeag die tipe en hoeveelheid meters by die spesifieke punt en sluit in elke afsonderlike gemeterde woonstel, kleinwoning, kamer of kamerwoning";

"perseel": "enige gebou, kamer, kamerwoning, hut, skuur, tent of

- [6] enige ander bouwerk bo, op of onder die grondvlak, tesame met die grond waarop dit geleë is en die aangrensende grond wat in verband daarmee gebruik word of enige grond sonder geboue”;
- “tarief”: “die raad se heersende elektrisiteitsvoorsieningstarief”;
- “verbruiker”: “enige persoon wat elektrisiteit verbruik wat deur die Raad verskaf word, of, as daar geen sodanige persoon is nie, die eienaar van die perseel”;
- “verbruikersooreenkoms”: “’n dokument wat deur die verbruiker voltooi en onderteken moet word op ’n vorm soos van tyd tot tyd deur die Raad bepaal ooreenkomstig die finansiële of ander regulasies van die Raad”.

Voorts bepaal a 3 van die regulasies soos volg:

“3. Verbruikersooreenkoms

- (1) Geen elektrisiteit word aan ’n elektriese installasie verskaf voordat die eienaar/verbruiker van die perseel, of ’n persoon wat namens hom optree, ’n verbruikersooreenkoms in ’n vorm deur die Raad voorgeskryf, voltooi het nie. Die voornemende verbruiker moet minstens *sewe* dae skriftelike kennis gee van sy voorneme om sodanige ooreenkoms met die Raad aan te gaan en moet by ondertekening van sodanige ooreenkoms sy identiteitsdokument voorlê.
- (2) Die heffing betaalbaar vir die lewering moet ooreenkomstig die tarief wees.
- (3) Niemand mag ’n toevoer gebruik tensy ’n

[7] verbruikernsooreenkoms, soos in subregulasie (1) beoog, met die Raad gesluit is nie.

- (4) Die Raad kan besluit of 'n verbruikersooreenkoms met die eienaar van die perseel, die verbruiker of met 'n persoon wat namens hom optree, aangegaan moet word.”

Geen elektrisiteit word blykens hierdie artikel aan 'n verbruiker verskaf alvorens 'n verbruikersooreenkoms nie ooreenkomstig die regulasies deur die eienaar of verbruiker aangegaan is nie.

Dat daar in die onderhawige geval wel 'n verbruikersooreenkoms ten opsigte van die gemelde eiendom aangegaan is, blyk uit die getuienis van Pienaar, 'n senior rekenmeester in diens van die eiser. Die ooreenkoms self is egter nie aan die hof voorgelê nie, vermoedelik omdat die aansoekvorm volgens Pienaar ingevolge die bepalings van die Argiefwet (destyds 6 van 1962, tans 43 van 1996) vernietig is. Wat nie uit die getuienis blyk nie, is of 'n aparte verbruikersooreenkoms ten opsigte van winkel 8 deur die verweerder as eienaar

[8] van die perseel dan wel deur die betrokke huurder van winkel 8, gesluit is.

In die pleitstukke erken die verweerder dat hy gedurende die tydperk Oktober 1993 tot Mei 1994 “die eienaar of okkupeerder” van winkel 8 was. Voorts beweer die eiser, in antwoord op ’n versoek om nadere besonderhede: “dienste is nie in terme van ’n ooreenkoms gelewer nie”.

Tans gaan dit nie om die vraag of die eiser sy eis teen die verweerder bewys het nie. Soos die saak ontplooi het, is die enigste vraag ter oorweging of die oplegging, ingevolge item 2.3.1 van die raadsbesluit, van méér as een diensheffing per geregistreerde eiendom *ultra vires* die bepalings van die Ordonnansie is.

Dat item 3.2.1 die item is wat op die onderhawige geval betrekking het, is gemeensaak; so ook dat ’n vordering ingevolge item 3.2 uit drie komponente bestaan, te wete:

- a) die minimum bedrag vermeld in item 3.2.1;
- b) *plus* die bedrag in item 3.2.2 vermeld ten opsigte van die eerste

[9] 500 kWh wat verbruik is;

- (c) *plus* die bedrag in item 3.2.3 vermeld vir elke kWh bo 500.

Volgens die eiser is hy ingevolge a 128(1)(a) gemagtig om al drie komponente ten opsigte van elke perseel (soos omskryf) op die eiendom te vorder; volgens die verweerder is hy gemagtig om die eerste komponent net ten opsigte van een enkele perseel op die eiendom te vorder.

Die eiser grond sy aanspraak op die bewoording van a 128(1)(a). In die frase “verskaf teen die pryse wat die Raad by besluit bepaal” beteken “verskaf”, so word betoog, “beskikbaar stel”; en “pryse” die geldwaardige teenprestasie vir sodanige beskikbaarstelling, naamlik, die tariewe wat die raad by besluit bepaal het. Die totaal van die drie komponente is volgens die eiser die “prys” wat hy kragtens a 128(1)(a) geregtig is om ten opsigte van elke perseel te vorder. Dit is opvallend dat die woord “tarief” in Labuschagne en Eksteen se “Verklarende

[10] Afrikaanse Woordeboek” omskryf word as “vasgestelde prys, bedrag wat vir iets betaal moet word”.

Die betoog van die verweerder, as ek dit reg het, kan puntsgewys soos volg saamgevat word:

- 1) Die diensheffing ingevolge item 3.2.1 van die raadsbesluit wat die minimum bedrag verteenwoordig wat vir die bepaalde maand betaalbaar is, het betrekking op die geval, soos hier, waar géén elektrisiteit oor die gemelde tydperk verbruik is nie.
- 2) Die minimum bedrag wat aldus betaalbaar is, is in wese 'n vorm van belasting. Wat dit nie is nie, is 'n prys, want die begrip “prys” impliseer die koopsom vir iets wat ontvang word - wat hier, so is betoog, juis nie die geval is nie.
- 3) Die diensheffing kragtens item 3.2.1 is 'n vordering wat gemagtig word deur a 128(1)(c)(i) en nie deur a 128(1)(a) van die Ordonnansie

[11] nie. Die rede is weer eens dat a 128(1)(a) slegs 'n “prys” magtig terwyl die diensheffing juis nie 'n prys is nie.

4) Daarenteen verteenwoordig die bedrae wat ingevolge items 3.2.2 en 3.2.3 gevorder word weldeeglik 'n prys want dit is die betaling vir elektrisiteit wat daadwerklik verbruik is. As sodanig word die vordering daarvan gemagtig deur a 128(1)(a) wat spesifiek op “prys”slaan. Item 3.2 word dus deels deur a 128(1)(a) en deels deur a 128(1)(c)(i) gemagtig.

5) Die belangrikheid van dié onderskeid lê, volgens die verweerder, daarin dat a 128(1)(c)(i), anders as a 128(1)(a), slegs één “vordering” per erf magtig. “Erf” is omskryf as die geregistreerde eiendom. Daaruit volg dan dat daar ten opsigte van elke erf, ongeag hoeveel persele daar mag wees, en ongeag hoeveel meterpunte, per maand net een “diensheffing” ingevolge item 3.2.1 gevorder kan word. Enige

[12] verdere diensheffings ten opsigte van die geregistreerde eiendom sou dus ongemagtig wees.

6) Waar daar dus ses persele en ses meters is en geen verbruik ten opsigte van enige daarvan nie, kan die eiser slegs een diensheffing vorder, van welke van die verbruikers of die geregistreerde eienaar hy dit ookal wil doen. Dieselfde sou geld waar al ses verbruikers op die eiendom elektrisiteit verbruik: na willekeur kan die eiser dan kies welke van die ses verbruikers hy vir die enkel diensheffing wat betaalbaar is, wil aanspreek. Die gepoogde vordering van diensheffings ten opsigte van die ander vyf verbruikers sou *ultra vires* wees.

7) In die onderhawige geval is daar ses verbruikers waaronder die verweerder self, vyf van wie oor die tersaaklike tydperk skynbaar diensheffings betaal het. Gevolglik kan 'n verdere diensheffing nie

[13] weer van die verweerder ten opsigte van winkel 8 gevorder word nie.

Na my mening is die betoog van die eiser korrek en dié van die verweerder verkeerd. Ek sê dit om die volgende redes:

- 1) Item 3.2.1 is 'n minimum bedrag wat gehef word. Soos ek die item lees, is die minimum bedrag betaalbaar nie net wanneer daar géén verbruik is nie, maar ook as daar tot enige mate verbruik is, selfs van minder as 500 kWh. In daardie geval verteenwoordig dit dus ook vergoeding vir daadwerklike verbruik, al is dit bloot minimale verbruik. Gevolglik is dit nie akkuraat om item 3.2.1 te beperk tot die geval waar daar géén verbruik is nie. Wat gevorder word, is die somtotaal van items 3.2.1, 3.2.2 en 3.2.3. En as dit so is, slaan item 3.2.1 op een van die elemente wat die “prys” uitmaak. As sodanig val dit dus binne die trefwydte van a 128(1)(a) van die Ordonnansie.
- 2) In die tweede plek stem ek nie saam met die eng vertolking wat die

[14] verweerder aan die woord “prys” in a 128(1)(a) probeer heg nie.

Volgens die verweerder word “prys” doelbewus in die sin van “koopsom” gebruik; dit veronderstel elektrisiteit wat verskaf en daadwerklik verbruik word; aangesien hier *ex confesso*, volgens die verweerder, geen elektrisiteit ten opsigte van die bepaalde perseel verbruik is nie, kan die diensheffing wat ten opsigte daarvan gevorder word ook nie ’n prys wees nie en word dit gevolglik nie deur a 128(1)(a) van die Ordonnansie gemagtig nie.

Die betekenis van die woord “prys” in die samehang van die artikel word geraak deur die betekenis, in dieselfde artikel, van die woord “verskaf”.

In ’n reeks beslissings van ons howe is aan die woord “verskaf” die betekenis geheg van “beskikbaar stel” eerder as “daadwerklik lewer” (vgl *Woycieh v Tabankulu Village Management Board* 1935 EDL 86 te 88; *R v Ramohanoe* 1942 TPD 145 te 150 en *Oates & Gore Investments (Pty) Ltd v Sandton Town Council* 1981 (1) SA 581 (W) te 591B-H). In *Virginia Land and Estate Co Ltd v*

[15] *Dorpsbestuurraad van Virginia en 'n Ander* 1961 (2) SA 759 (A) wys hierdie hof daarop dat die betekenis van die woord “verskaf” telkens van die verband afhang waarin dit in 'n bepaalde artikel voorkom. In daardie saak het dit ook gegaan om 'n verweer dat sekere “heffingstariewe” wat ten opsigte van elektrisiteit gehef is, *ultra vires* die bepaling van die tersaaklike Ordonnansie (Ordonnansie 6 van 1948 (O)) was. Die appellant was die geregistreerde eienaar van 'n aantal onbeboude erwe in 'n dorpsgebied. Die regulasies wat ingevolge die Ordonnansie uitgevaardig is, het voorsiening gemaak vir die heffing deur die dorpsbestuursraad van 'n sogenaamde “elektrisiteitsnetwerkheffing” wat betaalbaar was deur geregistreerde eienaars van alle erwe, al was hulle nie aan die elektrisiteitsnetwerksisteem gekoppel nie. A 135 van die betrokke Ordonnansie het onder meer bepaal:

“... die Raad kan elektrisiteit ... vir enige doel waarvoor dit aangewend kan word, verskaf aan of ten opsigte van enige grond, gebou of perseel binne of buite die munisipaliteit. Die raad kan

[16] sodanige heffinge vorder en sodanige voorwaardes ten opsigte van sodanige verskaffing stel, as hy by regulasie van tyd tot tyd mag bepaal; ...”

Namens die raad is betoog dat “verskaf” in die artikel bloot “beskikbaar stel” beteken en dat die elektrisiteit inderdaad aldus beskikbaar gestel is. In ’n gegewe geval, so word in die twee uitsprake wat gelewer is, gesê, kan “verskaf” in die wyer sin van “beskikbaar stel” (“make available”) verstaan word, ongeag of dit inderdaad gelewer word (765C-D; 767C). Op die feite van die geval word daar egter bevind dat daar geen sprake van ’n “verskaffing” in dié sin kan wees alvorens die Raad nie ’n aansluiting goedgekeur en gemaak het nie. Die elektrisiteitsnetwerksisteem mag beskikbaar wees, maar nie die elektrisiteit self nie (768E).

Die huidige geval is iets heel anders. Hier was daar wel ’n aansluiting. Die elektrisiteit was beskikbaar ter wille van die verbruiker. Myns insiens sou sodanige elektrisiteit, volgens die aanvaarde betekenis van die woord “verskaf”,

[17] vir doeleindes van a 128(1)(a) dus wel verskaf wees.

As “verskaf” (“supply”) dan die betekenis dra van “beskikbaar stel”, in teenstelling tot “daadwerklike verbruik”, beteken dit noodwendig dat die woord “prys” ook gebruik word in die sin van die teenprestasie vir sodanige beskikbaarstelling - en nie net vir die daadwerklike lewering en verbruik van elektrisiteit nie. In die samehang van a 128(1)(a) het “prys” dus ’n breër betekenis as bloot “koopsom”. In daardie sin dra “prys” die betekenis van “teenprestasie” en as dit so is, beteken dit voorts dat die eiser vir doeleindes van item 3.2 geregtig was om ’n onderskeid te tref tussen die twee gepostuleerde situasies (blote beskikbaarstelling teenoor beskikbaarstelling plus verbruik) ten einde ’n gekonsolideerde “prys” te vorder.

3) In die derde plek meen ek dat die verweerder ’n geforseerde betekenis aan a 128(1)(c)(i) heg, as sou dit die eintlike regverdiging wees vir die diensheffing waarna in paragraaf 3.2.1 van die raadsbesluit verwys word.

[18] A 128(1)(c)(i) het in die eerste instansie te doen met die heffing van 'n bedrag van die eienaar of bewoner van 'n erf (soos omskryf) wat “grens aan 'n straat ... of 'n erf waarlangs of waarop daar 'n toevoer kabel of -lyn van die elektrisiteitswerke is ongeag of sodanige erf met die elektrisiteitswerke verbind is, al dan nie ...” Dit kan betrekking hê op die geval waar daar óf geen verbinding oftewel aansluiting is nie (in welke geval item 3.6 van die raadsbesluit van toepassing kan wees) óf, indien daar wel 'n verbinding is, daar tot nog toe geen verbruikersooreenkoms aangegaan is nie.

Dit is nie nodig om op die vraag in te gaan of die subartikel ook ander situasies dek nie. Wat na my oordeel duidelik is, is dat dit *nie* van toepassing is op die geval waar daar a) wel 'n verbinding of aansluiting is en b) 'n verbruikersooreenkoms ten opsigte van die erf bestaan en c) elektrisiteit “verskaf” word in die sin soos voorheen bespreek is nie. Daardie geval word in die geheel deur a 128(1)(a) en nie deur a 128(1)(c)(i) nie, gedek.

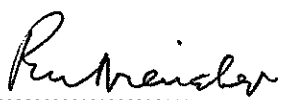
[19] Daar is 'n verdere oorweging wat in dié verband ter sake is. Volgens die verweerder bied a 128(1)(c)(i) die magtiging vir item 3.2.1 van die raadsbesluit.

In item 3.2.1 word die heffing as 'n diensheffing beskryf. Blykens a 128(1)(c)(i) word daar voorasnog, sonder dat 'n aansluiting gemaak is en sonder dat daar tot nog toe 'n verbruikersooreenkoms aangegaan is, egter geen diens gelewer nie. Ek is dit met die betoog van die eiser se advokaat eens dat dit moeilik is om van 'n “diensheffing” te praat waar daar inderdaad geen diens is nie.

Kortom, die skakel tussen a 128(1)(c)(i) en item 3.2.1 wat na my mening nodig is om die verweerder se verweer te staaf, ontbreek.

Derhalwe is ek van oordeel dat die landdros die verweerder se verweer, gegrond op die regspunt, moes verwerp het, en dat die handhawing deur die hof *a quo* van die appèl teen die landdros se beslissing korrek was.

Die appèl word met koste van die hand gewys.


.....
NIENABER AR

Stem saam:

Smalberger

Vivier

Howie

Streicher ARR

OMTER (EDMS) BPK

v

WELKOM STADSRAAD

Elektrisiteitsheffing ten opsigte van 'n vakante perseel - vertolking van

Ordonnansie 8 van 1962 (O) - betekenis van die woord “verskaf” (“supply”).

PMN