

## DEPARTEMENT VAN WETENSKAP EN TEGNOLOGIE

NO. 246

22 MAART 2017

**PUBLIKASIE VAN 'N VERSLAG OOR OPENBARE MONDELINGE VERHORE  
INSAKE REGULASIES VIR DIE BESKERMING VAN DIE KAROO SENTRALE  
ASTRONOMIEVOORDEELGBIEDE KRAGTENS DIE WET OP GEOGRAFIESE  
ASTRONOMIEVOORDEEL, 2007.**

Hierdie kennisgewing is van toepassing op die Karoo Sentrale Astronomievoordeelgebiede (KSAVG), vir die doeleindes van radio-astronomie en verwante wetenskaplike ondernemings verklaar, kragtens artikels 9(1) en (2) van die "Astronomy Geographic Advantage Act, 2007 (Act Nr. 21 of 2007)" (na verwys as "die Wet" hierna).

Soos daar in die Wet voorsien is, moet die verklaarde astronomievoordeelgebiede teen radiofrekwensiesteuring, of steuring op enige ander manier, beskerm, bewaar en behoorlik in stand gehou word.

Ek het kennisgewings met konsep regulasies vir die beskerming van die KSAVG op 23 November 2015 in Staatskoerant No. 39442 gepubliseer, en weer op 20 April 2016 in Staatskoerant No. 39939 om die tydperk vir geskrewe voorleggings te verleng, om meer werkwinkels oor die regulasies in die Karoo-streek te hou en om Bylae A tot die konsep Skedules A en D van die regulasies, te wysig. Die Bylae A behels die geografiese uitleg van die SKA radioteleskoop wat gewysig is.

Nadat geskrewe vertoë ontvang is, het ek besluit dat openbare mondelinge verhore nodig is en het ek JCW van Rooyen SC aangewys kragtens artikel 42(3) van die Wet om voor te sit in openbare verhore in Pretoria en in Carnarvon, onderskeidelik op 13 en 20 Oktober 2016.

Professor van Rooyen het sy verslag op 24 Januarie 2017 aan my voorgelê. 'n Opsomming van Prof JCW van Rooyen SC se verslag is as 'n bylae tot hierdie kennisgewing aangeheg. Die volle weergawe van die verslag, soos deur my aanvaar, is beskikbaar by die Astronomiebestuursgesag binne die Departement van Wetenskap en Tegnologie, Pretoria.

Navrae kan gedoen word by:

Mnr. Mere Kgampe  
Dept. van Wetenskap en Tegnologie of Dept. van Wetenskap en Tegnologie  
Gebou 53, WNNR Kampus Privaatsak X894  
Meiring Naude-weg Pretoria  
Brummeria 0001  
Pretoria  
0184

of E-pos adres [mere.kgampe@dst.gov.za](mailto:mere.kgampe@dst.gov.za); of telefoonnommer 012 843 6644.

Die regulasies word tans gefinaliseer, met die oorweging wat dit toekom, van die voorleggings deur geïnteresseerde en belanghebbende partye gemaak tydens die bogenoemde raadplegende proses. Daarna sal die regulasies uitgevaardig word en sal opgevolg word deur die publikasie van 'n kennisgewing waarin die regulasies in werking gestel word.



G.N.M. Pandor

MEV GNM PANDOR, LP

MINISTER VAN WETENSKAP EN TEGNOLOGIE

**DRAFT REGULATIONS ON THE PROTECTION OF  
THE KAROO CENTRAL ASTRONOMY  
ADVANTAGE AREAS 2016**

**PROF JCW VAN ROOYEN SC**

**SUMMARY OF REPORT: IN  
AFRIKAANS**

**24 JANUARIE 2017**

*G.N.M.P.*

**DRAFT REGULATIONS ON THE PROTECTION OF  
THE KAROO CENTRAL ASTRONOMY  
ADVANTAGE AREAS 2016**

**PROF JCW VAN ROOYEN SC**

**SUMMARY OF REPORT: IN  
AFRIKAANS**

**24 JANUARIE 2017**

*G.N. M.P.*

Astronomy Geographic Advantage Act 2007

**OPSOMMING VAN VOLLE VERSLAG TEN AANSIEN VAN KONSEP  
REGULASIES VIR DIE BESKERMING VAN DIE KAROO SENTRALE  
ASTRONOMIE VOORDEELGEBIEDE 2016**

Prof JCW VAN ROOYEN SC

AAN

DIE MINISTER VAN WETENSKAP EN TEGNOLOGIE  
DIE EDELE MEV GRACE NALEDI MANDISA PANDOR LP

24 JANUARIE 2017



## VOORAF

Die noodsaak vir die beskerming van die sogenaamde Square Kilometre Array ("SKA") teen sekere vlakke van radiofrekwensie versteuring of enige aktiwiteit wat nadelig mag inwerk op radio astronomie en verwante wetenskaplike ondernemings, het gelei tot die verklaring van drie gebiede in die Noord Kaap Provinsie, deur die Minister van Wetenskap en Tegnologie, waar spesiale beskermings-maatreëls noodsaaklik is. Die International Communication Union het reeds die noodsaak vir die beskerming van hierdie tipe gebiede beklemtoon. Dit het, onder andere, die uitsonderlike sensitiewe aard van die betrokke meganismes beklemtoon. Dit is, inderdaad, die bedoeling van die Konsepregulasies wat in 2016 deur die Minister vir kennisname en kommentaar gepubliseer is. 'n Geleentheid vir openbare verhore, wat op 13 en 20 Oktober 2016 in Pretoria en Carnarvon gehou is, is ook geskep. Wesentlike publisiteit aan die Konsepregulasies is ook deur die Departement gegee by agt werkswinkels in die Karoo.

## INLEIDING

1. Ondergetekende is deur die Minister van Wetenskap en Tegnologie aangestel, kragtens 42(3) van die Wet op Astronomie Geografiese Voordeel 2007, om verhore in Pretoria en Carnarvon in Oktober 2016 te hou ten einde persone, wat voorleggings gemaak het insake die Konsepregulasies, aan te hoor. Ongeveer 'n derde van die persone het my by die geleenthede toegespeek. By die saamstel van die verslag, waarvan hierdie stuk die opsomming is, is die meer as sewentig voorleggings oorweeg. Ondergetekende se taak is ook om die Minister te adviseer of die Minister afdoende gronde – beide juridies en feitelik – het om die Regulasies af te kondig en later in werking te stel.
2. Dit is ook die doel van die verslag om die Minister te adviseer of die besware wat teen die Konsepregulasies aanhangig gemaak is juridies geldig is. Dit moet gestel word dat ongeveer 80% van die geskrewe

*S.N.M.P.*

verslae krities is teenoor die geldigheid van die verklaring van die gebiede in 2010 en 2014. Die beweerde negatiewe ekonomiese en omgewings-benadeling, sonder ondersoek deur die SKA, is aangevoer as gronde vir bewys daarvan dat die verklarings ook uit hierdie hoek ongeldig is. Vodacom, Telkom en verskeie staatsorgane het waardevolle bydraes tot die tegniese her-formulering van die Regulasies gelewer. Die feit dat Agri-Suid-Afrika en die SKA en die Nasionale Navorsingsraad (NNR) in Januarie 2017'n konsep Memorandum van Verstandouding ("MV") bereik het oor 'n wye reeks relevante aangeleenthede is besonder bemoedigend. Dit spreek juis die beweerde nadele aan en aangeleenthede van gesamentlike belang – soos werkloosheid, die aankoop van plase en die effek op die bemerking van Karoo skaapvleis - sal in die toekoms in 'n gees van samewerking aangepak word. Besondere dank word uitgespreek vir hierdie ontwikkeling ná die verhoor.

3. In beginsel moet die Regulasies beperk word tot dit wat redelikerwys nodig is om die SKA as 'n prioriteit te beskerm. In hierdie proses moet ander fundamentele regte, soos die reg om aktief te wees in die handel en die reg om per selfoon en internet verbind te wees, ook deeglik in ag geneem word – maar, noodwendig, met die reg tot wetenskaplike integriteit van die SKA as 'n prioriteit. Die fundamentele reg op redelike vergoeding is natuurlik ook relevant. Dus, waar ooreenstemming oor die koop van 'n plaas nie bereik kan word nie, sal benadeeldes geregtig wees op redelike vergoeding kragtens die Grondwet – iets wat, volgens my inligting, nog nie gebeur het nie. Vergoeding vir kostes tot aanpassing van apparatuur word ook ingesluit by die Regulasies, soos aanbeveel deur ondergetekende.
4. Ondergetekende het al die vertoë bestudeer asook die konsepregulasies. Al die kennisgewings wat vanaf voor 2010 uitgereik is deur die Minister om die kerngebied en die sentrale gebiede te verklaar is bestudeer en ek is daarvan oortuig dat, vir sover openbare deelname nodig was, daar aan hierdie vereiste voldoen is deur relevante kennisgewings aan persone op die Direkteur se register te

G.N.M.P.

stuur. Die nodige kennisgewings is ook in die *Staatskoerant* gepubliseer en pubisiteit is, soos voorgeskryf, in koerante wat in die gebiede versprei word aan die beoogde verklarings en besluite gegee. Agt werskwinkels is ook in in Januarie en April 2016 in Karoo-dorpe gehou en die bywoning was, volgens my inligting, bevredigend - veral in April toe 688 persone dit op vier dorpe bygewoon het. Die verhore wat ek gehou het in Pretoria en Carnarvon was, soos later in die opsomming en volle verslag aangedui, die enigste wetlik vereiste verhore en was goed bygewoon.

5. Die konsepregulasies bestaan uit Skedules A,B,C en D en daar is Aanhangsels tot Skedules A en D. Alhoewel die aanvanklike plan was om elke skedule as 'n aparte stel regulasies te publiseer, is ek van mening dat die Skedules 'n eenheid vorm en saam as Regulasies gepromulgeer moet word en later saam in werking gestel moet word. Slegs Skedules A en D regverdig strafbepalings – wat later behandel sal word. Die voorstel is dat daar minstens ses maande verloop vanaf publikasie van die Regulasies tot dit in werking gestel word by wyse van kennisgewing in die Staatskoerant. Dit is in belang van kennisname van en voorbereiding vir die nuwe bestel.

## VERVOLGING IN DIE HOWE

1. Volgens die konsep-regulasies mag vervolging in die howe lei tot 'n boete van 'n maksimum van R1 miljoen en/of gevangenisstraf van 'n maksimum van vyf jaar. Ek het by die verhore onderneem om aandag aan hierdie aspek te gee.
2. Die Grondwethof het hom reeds verskeie keer uitgespreek teen vae bepalinge in wette en dit aangepas na groter duidelikheid. Gevolglik het ek besluit om te adviseer dat spesifieke oortredings en boetes duidelik in die Regulasies uiteengesit moet word. Die maksimum vir opsetlike oortredings sal R200 000 wees en vir nalatige oortredings R20 000 of R5000, na gelang van die geval. Geen gevangenisstraf mag opgelê word nie. Dit is onregverdig om 'n gemeenskap wat nie aan hierdie

G. N. M. P.



beperkings onderworpe was nie, nou met moontlike gevangenisstraf te bedreig. Buitendien pas gevangenisstraf nie hierdie tipe regulatoriese oortredings nie. In ernstige gevalle soos diefstal, brandstigting en roof kan persone aldus aangekla word, maar hierde misdrywe is ver verwyder van die regulatoriese bestel wat ingestel word in die Regulasies.

3. Dit word ook aanbeveel dat 'n administratiewe tribunaal dringend ingestel word deur wetswysiging. Die tribunaal sal dan, op 'n klagte van die Bestuursgesag, alle klagtes aanhoor wat nie klaarblyklik opsetlik gepleeg is nie. Die Tribunaal sal, by skuldigbevinding, 'n bevel uitreik dat 'n saak reg gestel word en/of dat die respondent nie weer die oortreding moet begaan nie. Persone mag, in ernstige gevalle, 'n boete opgelê word. Natuurlik, kan 'n klagte ook verwerp word. Die boetes, wat hierbo voorgestel is, sal ook hier toepaslik wees. Noodwendig sal gevangenisstraf nie ter sprake kom nie en 'n skuldigbevinding sal ook nie tot 'n kriminele rekord lei nie. Die magte wat in die Wet aan die Minister verleen word, sluit nie die bevoegdheid in om die Tribunaal by wyse van regulasies in te stel nie. Daarom, die wetswysiging. Die voordeel van so 'n sisteem – wat byvoorbeeld by die Onafhanklike Kommunikasie-Owerheid van SA (“OKOSA”) toegepas word - is dat dit byna alle gevalle uit die strafhowe sal hou. Die besonderhede van die voorstel tot wetswysiging is in Aanhangsel A van die volle verslag.



## DIE VEREISTE VAN INSTEMMING

1. Die Wet vereis, in spesifieke gevalle, dat die Minister instemming (“concurrency”) moet verkry voordat Regulasies afgekondig mag word. Onder andere, van die OKOSA (vir sover dit uitsaaidienste betref), die Minister van Verdediging, die Lugvaartowerheid, die Minister van Vervoer en die Minister van Finansies.
2. `n Belangrike saak is die instemming van die Lugvaartowerheid, aangesien vlugte en radio-kontak oor die gebiede waarskynlik `n risiko vir die SKA sal skep. By die indiening van hierdie verslag is die instemming van die Lugvaartowerheid nog nie verkry nie. Die Owerheid het `n voorlegging aan my in Pretoria gemaak en aangedui dat dit `n ingewikkelde saak is en dat hulle nie geneë is om instemming te gee nie. `n Latere vergadering, na wat ek verneem, is wel gehou waar begrip getoon is vir die relevante beskerming van die SKA.
3. Dit word voorgestel, en dit is reeds vervat in die voorgestelde regulasies, dat die Lugvaartowerheid jurisdiksie behou oor alle vlugte en dat, na verdere onderhandelinge, maatreëls ingestel word deur die Owerheid wat die SKA redelikerwys beskerm. Die Owerheid oefen dan ook jurisdiksie hieroor uit en klagtes mag, byvoorbeeld deur die Bestuursgesag, by die Owerheid aanhangig gemaak word. Dit is dan ook, oor die algemeen, nodig dat erkenning verleen word aan staatsorgane se jurisdiksie. Buitendien mag `n staatsorgaan nie strafregtelik aangekla word nie – sien *S v De Bruin* 1976(3) SA 56 (T) – en behoort reëlins dus op `n basis van instemming getref te word. “Instemming” beteken natuurlik nie dat aan elke party se eise voldoen kan word nie, maar dat daar `n middeweg gesoek behoort te word. Art. 41 van die Grondwet vereis dan ook samewerking tussen staatsdepartemente.

## DIE KONSEPREGULASIES

1. Die Karoo *Sentrale* Astronomie Gebiede is deur Minister Hanekom LP

S.M.P.

as destydse Minister van Wetenskap en Tegnologie in 2014 verklaar met die oogmerk om beskerming te verleen aan die frekwensie spektrum van 100 MHz tot 25.5GHz.

2. Die logiese verdere stap was om konsepregulasies vir die verklaarde gebiede af te kondig ter beskerming van die SKA in sy astronomie funksie. Hierdie konsepregulasies was die onderwerp van die 2016 openbare raadpleging.
3. Die feit dat die finale regulasies, soos deur my adviseer, mag verskil van die 2016 konsepregulasies, is 'n redelike gevolg van die proses van raadpleging en juridiese oorweging van die konsepregulasies. Die reeks besware wat teen die aanvanklike afkondigings en die geldigheid van hierdie proses aangeteken is, was, met eerbied, nie op regsgronde baseer nie. Waar tegniese wysigings voorgestel is, is die oorgrote meerderheid aanvaar.
4. Daar word ook voorgestel, en dis reeds in die konsep vervat, dat redelike koste wat met die aanpassing van bestaande apparaat gepaardgaan, vergoed sal word. 'n Prosedure word uiteengesit in Skedule C van die Regulasies.
5. Ondergetekende sal nie die Minister adviseer om eers weer die gewysigde konsep-regulasies te publiseer nie. Om dit te doen sal ontaard in 'n proses wat die Hoogste hof van Appèl 'n nimmereindigende proses noem en waarteen die Hof maan. Die voorgestelde wysigings aan die konsep-regulasies 2016 dra by tot helderheid en is ook in die belang van minder ingrypende regulering. Swaar boetes word aansienlik verminder en gevangenisstraf word geheel en al verwyder as 'n moontlikheid.

#### **MEMORANDUM VAN VERSTANDHOUDING (“Memorandum of Understanding”)**

1. Die boerdery-gemeenskap was goed verteenwoordig by die verhoor op Carnarvon deur Agri Noordkaap. Laasgenoemde het, onder andere, klem geplaas op die gebrekkige selfoon en internet toeganklikheid



asook beperkings op die vleismark as gevolg van die aankoop van plase deur die SKA. Individue, soms in groepvertoë, het soortgelyke probleme geopper. Na die verhoor op Carnarvon is ek ingelig dat daar 'n Memorandum van Verstandhouding ("MV") (Memorandum of Understanding) gesluit is tussen Agri Suid-Afrika en die SKA en die Nasionale Navorsingsraad ("NNR") en dat dit teen die einde van Januarie 2017 onderteken sou word. Dit is nou wel onderteken aan die einde van Februarie. Ek het die Memorandum gelees. Dit stel stel breë beginsels van samewerking tussen Agri Suid-Afrika en die SKA en die NNR daar. Dit is duidelik dat projekte wat die belange van die boerdery-gemeenskap, sy werknemers en dorpe raak, in beginsel, met die oogmerk van samewerking benader sal word. Die aankoop van plase sal ook deel van die agenda wees – wat 'n besondere positiewe teken is. Dit is so omdat 'n aantal voorleggings die SKA beskuldig van wat mens diktatoriale beheer oor die toekoms van boerdery sou kon noem – wat dan weer lei tot oud-plaaswerkers sonder werk, 'n ernstige afname in die skaapvleis-mark, die sluit van abattoirs en, uiteindelik, semi-spookdorpe. In die lig van die MV is dit onnodig om te besluit in welke mate die SKA of die Verklarings en die Konsepregulasies gelei het tot, of bygedra het tot die afname in die welsyn van die Noor-Kaapse gemeenskap. Ek is, in elk geval, nie daarvan oortuig dat die SKA projek die volle blaam of selfs wesentlike blaam moet dra vir die selfoon en internet probleme in die gebiede aangrensend aan die SKA nie. Dit is goed bekend dat landdienste, in elk geval, afgeneem het om redes wat nie binne my ondersoek-opdrag val nie. Die konsep MV is aangeheg by die Volle Verslag wat ek aan die Minister gelewer het – welke verslag beskikbaar is op aanvraag by die Direkteur van die Bestuursowerheid by die Departement van Wetenskap en Tegnologie in Pretoria.

2. Dit val buite my opdrag om die die onderwerp verder te neem as dit. Ek het eenvoudig nie al die feite nie en, verdere ondersoek in dié verband val nie binne my opdrag nie. Wat wel belangrik is, is die

G. N. M. P.

grondwetlike plig op die Staat om te verseker dat dat selfoon en internet fasiliteite teen `n redelike koste deel is van die infra-struktuur van die Noord Kaap. Van besondere belang is die MV tussen die SKA en die NNR en Agri Suid-Afrika. Dit toon `n bereidwilligheid om saam te werk in die bou van die welsyn van `n gemeenskap, wat nie net bestaan uit eienaars van groot plase nie, maar ook hulle werknemers, die dorpe en plaaslike ondernemings wat hulle dien, mense sonder werk, senior burgers en kinders. Regter Ngcobo (die latere Hoofregter) stel die volgende belangrike riglyn, waarmee `n MV benader moet word:

*What is required is good faith and reasonableness on both sides and the willingness to listen and understand the concerns of the other side. The goal of meaningful engagement is to find a mutually acceptable solution to the difficult issues confronting the [parties] ... This can only be achieved if all sides approach the process in good faith and with a willingness to listen and, where possible, to accommodate one another.*

`n Belangrike aspek van die MV is dat, indien dit hoegenaamd moontlik is, plase eerder nie as geheel gekoop moet word nie en dat alternatiewe reëlings by wyse van servitude die behoeftes van die SKA sou kon aanspreek. Aan die anderkant is dit nie onwaarskynlik dat die SKA `n sone sou wou skep waarbinne daar nie `n moontlikheid van inmenging sal wees nie. Noodwendig sal dit bespreek word met Agri Suid-Afrika in die lig van die MV – welke bespreking inderdaad met wedersydse respek sal moet plaasvind, binne die raamwerk van wat die latere Hoofregter Ngcobo (hierbo aangehaal) uitgewys het.

### **OPENBARE DEELNAME**

Die proses van openbare deelname vind sy oorsprong in die Grondwet waar die twee Kamers van die Parlement verplig word tot openbare deelname by die maak van wetgewing.



*Eerstens* maak artikel 42 van die AGA Wet voorsiening vir die breë beginsel van openbare deelname. Voordat ek die Minister in 2013 adviseer het om die sentrale gebiede te verklaar, is seker gemaak dat die betrokke publiek 'n integrale deel van die proses was.

*Tweedens*, bepaal die Wet dat die Bestuursowerheid 'n lys moet opstel en in stand hou van belanghebbendes. Iemand, wat as sodanig geregistreer is, het dan die plig om adres-veranderings aan die Bestuuresag te stuur om te verseker dat toekomstige kennisgewings hom of haar bereik.

*Derdens*, kennisgewing van die 2016 Konsepregulasies is gegee aan belanghebbendes, nie net in die *Staatskoerant* nie maar ook in koerante wat in die gebied versprei word.

*Vierdens*, is agt werkwinkels in Januarie en April deur die Departement gehou in Noord Kaap dorpe. Voorleggings is gemaak deur verteenwoordigers van die Departement en die SKA. 'n Oorsig van die wetgewende proses is gegee asook sekere voordele wat die SKA projek het of kan hê vir die gemeenskappe in die gebiede. 'n Lys van klagtes en vrae wat aanhangig gemaak is by die werkwinkels is aan my oorhandig by die verhoor wat ek gehou het op Carnarvon op die 20ste Oktober 2016. Ek is tevrede dat die proses wat gevolg is die goeie trou van die gemelde instellings weerspieël.

*Vyfdens*, mag die Minister, in toepaslike omstandighede, belanghebbendes toelaat om mondelinge voorleggings te maak aan die Minister of 'n persoon wat deur die Minister aangewys is. Dit is in 2013 gedoen met die verklaring van die drie sentrale gebiede en, weereens, in 2016, nadat die konsepregulasies gepubiseer is. Soos vermeld, het ondergetekende by beide geleenthede voorgesit.

*Dus*, ten spyte van besware geopper deur persone wat verhoë ingedien het dat die vereiste publisiteit nie ten aansien van die verklaring van die kerngebied in 2010 en sentrale gebiede in 2014 gegee is nie, het ek geen twyfel dat die openbare deelname proses in beide gevalle in ooreenstemming met die Wet uitgevoer is.

2. Dieselde gevolgtrekking geld ten aansien van die 2016-proses waar Konsepregulasies in 2016 afgekondig is en verhoë van die

G. N. M. P.

belanghebbendes uitgenooi is. Soos vermeld, is dit opgevolg deur twee openbare verhore.

3. Volgens die 2003 Regulasies afgekondig kragtens die Bevordering van Administratiewe Geregtighed Wet van 2000, het ek die plig om sonder onredelike vertraging na die laaste verhoor op 20 Oktober 2016 `n volledige verslag aan die Minister te lewer. Na die lewering het die Minister sestig dae om die belanghebbendes, wat verhoë gelewer het, in te lig van haar besluit kragtens die Wet en, indien daartoe versoek, redes te gee vir haar besluit.

Ek beveel in elk geval aan dat, in ooreenstemming met die vermelde Regulasies, die Minister haar besluit plus hierdie opsomming van my verslag publiseer binne die vermelde termyn. Na my mening is die Minister nie verplig om ook op daardie datum die Regulasies af te kondig nie. Dit is `n saak wat binne haar diskresie val. Ek sal ook nie die volle stel regulasies, soos voorgestel vir wysiging, aanheg by hierdie verslag nie. Dit sal die indruk skep dat die toekomstige Regulasies, inderdaad, sal ooreenstem met my voorstelle. Dit is, natuurlik, nie `n geregverdigde afleiding nie. Ek sal egter, as deel van my opdrag die Minister voorsien van die voorstelle tot wysiging. Die Minister sal dan besluit watter wysigings sy aanvaar.

**My advies is egter dat die konsepregulasies, soos voorgestel deur my, ooreenstem met die vereiste van rasionaliteit soos voorgeskryf deur Adjunk Hoofregter Moseneke in *Law Society of South Africa v Minister of Transport 2011 SA 400(CC)*. Die volle verslag, wat beskikbaar is op aanvraag, bevat die aanhaling.**

4. Volgens `n paar voorleggings, van die ongeveer 70 wat voor my geplaas is, was sommige van die werkwinkels nie so suksesvol nie, aangesien vrae nie, na bewering, bevredigend beantwoord is nie. In die lig van die sterk standpunte teen die verklarings van die gebiede soos uitgespreek in die verhoë voor my, is dit nie `n verbasende standpunt nie. Ek het die verslae van die werkwinkels bestudeer en is tevrede dat inligting bevredigend oorgedra is en dat vrae wat nie beantwoord kon word nie, geplaas is in `n lys wat aan my beskikbaar gestel is op Carnarvon. Dit

G.N.M.P.

moet egter in ag geneem word dat die verhore waarby ek voorgesit het in Pretoria en Carnarvon die juridies relevante geleentheid was om vrae te stel. Dit was, in ooreenstemming met regulasies in dié verband, die geleentheid om vrae te stel en standpunte te stel. Dit was ook nie my taak om vrae te beantwoord nie. My taak is om die vrae, standpunte gelewer plus die verslae feitelik en juridies te beoordeel en die Minister te adviseer of die Minister geregverdig sou wees om die Regulasies te publiseer en op 'n latere datum in werking te stel.

5. 'n Juridies voorgeskrewe faset van hierdie ondersoek, soos hierbo uiteengesit, is die oorweging deur die Minister, by die maak van die Regulasies, van die standpunte wat in die verhoë gestel is. Die Gronwethof en die Hoogste Hof van Appèl het sekere riglyne in hierdie verband neergelê. Die kern van die riglyne is dat die aard van die openbare konsultasie afhang van die tipe wetgewing wat betrokke is. Op die ou end moet die raadpleging redelik wees, in die lig van die aard van die wetgewing. Die insette van die publiek is relevant, maar nie noodwendig deurslaggewend nie. In die volle verslag – en ook hieronder in korter vorm – word die hoof besware wat geopper is oorweeg.
6. Die Minister word gemagtig om in ooreenstemming met die AGA Wet regulasies te maak, na oorweging van die standpunte van die belanghebbende persone vir sover dit grondwetlik geregverdig is en nie strydig is met die strekking van die AGA Wet nie. Die Hoogste Hof van Appèl het egter beslis dat die openbare konsultasie nie moet neerkom op wat die Hof “a never ending story” noem nie. Op 'n sekere stadium is die Minister, as die gemagtigde wetgewer, geregtig om te besluit om die Regulasies te publiseer (promulgeer). Dit kan aanvaar word, en dit word ook so adviseer, dat die Minister nie die Regulasies by promulgasie in werking sal stel nie. Die onderskeid tussen promulgasie en inwerkingtreding bly deel van die Regulasies, soos in April 2016 in konsepvorm gepubliseer.
7. Op die ou end was die doel van die verhore in Oktober 2016 om die belanghebbendes aan te hoor en dan die relevante standpunte te

G. N. M. P.



konsolideer in die advies aan die Minister. Die getal persone wat by die verhore teenwoordig was, was uiters bevredigend en ek is van mening dat 'n geheelbeeld van die standpunte saamgesnoer kan word.

### **DIE JURIDIESE MERIETE VAN DIE OPINIES UITGESPREEK DEUR BELANGHEBBENDES**

1. Dit is onmoontlik om elke regsbeswaar te herhaal. Desnieteenstaande, sal die opvolgende paragrawe 'n breë beeld gee van die hoof besware wat geopper is. In verskeie gevalle is sterk bewoorde besware geopper. Nietemin, is daar deurlopend 'n hoë standaard van beskaaftheid gehandhaaf.
2. Dat 'n omgewing en sosiale impak ondersoek onderneem moes gewees het voordat die kern en sentrale gebiede verklaar is deur die Minister. Daar was ook aantygings dat die Minister van Wetenskap en Tegnologie, sodra dit deel vorm van die Statuut van Rome, wat deur die Internasionale Strafhof toegepas word, skuldig sal wees aan 'n internasionale misdaad "ecocide" wat vertaal kan word as eko-uitwissing.

### **3. ANTWOORD**

Daar is, met eerbied, nie regsgronde vir die beweerde ongeldigheid van die 2010 en 2014 verklaring van die Kern en Sentrale gebiede nie. Die AGA Wet vereis nie dat 'n Strategiese Omgewingsbepaling ("SEA") of 'n Sosiale Impak Studie ("SIA") voor die verklarings van die gebiede of die afkondiging van Regulasies onderneem moes gewees het nie. Art 4 van die AGA Wet verleen voorkeur aan die toepassing van die Wet. Daar is verwysings in die Wet na omgewingswetgewing wat in ag geneem moet word, maar dié gevalle hou geensins verband met die verklarings of die Regulasies nie. Volgens die Grondwethof moet grondwetlike regte aan die begin van die opwegingsproses op 'n gelyke vlak geplaas word. Die uitslag van die opweging lei dan daartoe dat een van die regte, in 'n besondere situasie, meer gewig dra as die ander regte. Ek het geen twyfel dat die grondwetlike reg op wetenskaplike navorsing, in dié omstandighede, swaarder weeg as die ander kompeterende regte. Dit is



buitendien nie my taak om te bepaal of ernstige aantasting van die omgewing plaas gevind het nie. Daar is in elk geval geen getuienis dat die SKA nie die projek met die nodige eerbied vir die omgewing uitgevoer het of sal uitvoer nie – in elk geval, vir sover dit redelikerwys moontlik is.

Nou dat 'n Memorandum van Verstandhouding gesluit is tussen Agri-Suid-Afrika aan die een kant en die SKA en die NNR aan die ander kant, is ek daarvan oortuig dat geskildpunte aangesreek sal word binne die raamwerk van wat die latere hoofregter Ngcobo (hierbo aangehaal) oor so 'n Memorandum gesê het.

Die kernvraag is egter of 'n "SEA" of 'n "SIA" 'n regsvereiste was voor die verklarings en die Regulasies gemaak is. **Daar was geen so 'n vereiste nie.**

4. Die Spatial Planning and Land Use Management Act 16 van 2013 ("SPLUMA"), wat op 1 Julie 2015 in werking getree het, het nie terugwerkende krag nie en beheer nie die geldigheid van die verklarings van die kern en sentrale of die voorgenome regulasies nie. Die Wet het egter besondere relevansie vir toekomstige beplanning dwarsoor Suid-Afrika – iets waarop ek nie hier hoef in te gaan nie.
5. Wat die klag van eko-uitwissing betref (wat volgens 'n aantal voorleggers toepaslik sal wees op die Minister sodra dit deur die lede van die Internasionale Strafhof aangeneem word - wat onseker is) is daar nie eens 'n skrale kans dat die verklaring van die gebiede neergekom het op eko-uitwissing nie. Die voorstel van die International Law Commission, wat die liggaam is wat belas is met die taak om aandag te gee aan wysigings of toevoegings tot die Kode, is die definisie van ecocide soos volg: *An individual who wilfully causes or orders the causing of widespread, long-term and severe damage to the natural environment shall, on conviction thereof, be sentenced [to]...*

Die voorleggings by Carnarvon, wat na eko-uitwissing verwys het, het egter die veel breër definisie van Prof Higgins aangehaal, wat soos volg lui: *Ecocide is the extensive damage to, destruction of or loss of ecosystem(s) of a given territory, whether by human agency or by other causes, to such an extent that peaceful enjoyment by the inhabitants of that territory has been or will be severely diminished.*

S.N.M.P.

Ek hoef nie verder aandag te gee aan hierdie ongeregverdigde klag van eko-uitwissing nie. Dit het geen juridiese meriete nie en die verklarings - asook die effek daarvan - deur die Ministers in 2010 en 2014 is verwyder van eko-uitwissing, kragtens beide definisies waarna hierbo verwys is. Die verklarings deur die Ministers het neergekom op die *bona fide* en wettige uitoefening van gesag waarvoor voorsiening gemaak is deur `n demokraties verkose Parlement in artikels 5, 7 en 9 van die 2007 AGA wet.

6. Dat die proses deurgedruk is; dat `n onafhanklike Raad van Onderzoek aangestel moes gewees het om te bepaal of die Noord Kaap Provinsie die gekose area moes wees vir die vestiging van die SKA projek en of Suid-Afrika, in elk geval, die bod moes gemaak het.

Ondergetekende het die proses wat deur die Parlement en die Ministers gevolg is nagegaan vanaf die aanvang van die wetgewing tot die huidige stadium waarop Regulasies beoog word. Die wetgewing is noukeurig nagevolg en waar `n diskresie uitgeoefen moes word, is dit rationeel benader – soos voorgeskryf deur die Grondwethof. Ook dat openbare deelname `n integrale deel van die proses was.

7. Dat `n referendum gehou moes gewees het voor die verklaring van die kerngebied gebied in die Karoo. Die antwoord is dat referenda beheers word deur die Grondwet. Art 84(2)(g) van die Grondwet bepaal dat die President verantwoordelik is vir die verklaar van `n nasionale referendum, slegs wanneer `n Wet daarvoor voorsiening maak. Artikel 127(2)(f) van die Grondwet bepaal verder dat `n Premier van `n Provinsie slegs gemagtig is om `n referendum te verklaar wanneer `n Wet van die Parlement die Premier magtig. Die AGA Wet sluit nie so `n bevoegdheid vir die President of `n Premier in nie.

8. Dat die openbare deelname proses gebrekkig was aangesien ondernemings nie gegee kon word nie en notules van vorige vergaderings nie beskikbaar gestel kon word nie of dat die Departement nie gewillig was om dit te doen nie.

**Eerstens**, die eis om notules, wat sover teruggaan as die verklaring van die sentrale gebiede is, met eerbied, gebaseer op `n onjuiste benadering tot die AGA Wet. Die Minister word gemagtig om verklarings te maak en Regulasies uit te vaardig. In die proses moet die Minister voorsiening



maak vir openbare deelname. Die Minister het egter geen plig om gevolg te gee aan wat bespreek is of selfs "onderneem" is deur amptenare nie. Die kontak met die Minister word beperk deur die AGA Wet: voorleggings deur belanghebbendes en, indien so besluit deur die Minister, verhoor waar die Minister of 'n persoon aangewys deur die Minister voorsit. Dit is die getuienis of standpunte wat deur die Minister oorweeg moet word. Ek is daarvan oortuig, in my advies aan die Minister, dat die verhoor plus voorleggings 'n volledige geleentheid gegun het aan belanghebbendes om hul standpunte te lug.

**Tweedens**, is ek daarvan oortuig dat die agt werkwinkels plus die verhoor wat gedurende 2016 gehou is, oor die algemeen waardevol was vir die Departement en die SKA bestuur. Die nood van die gemeenskap is, in elk geval, relevant kragtens die SPLUMA ondersoek – die betrokke wet het op 1 Julie 2015 van krag geword. Die MV tussen Agri Suid-Afrika en die SKA en NNR is ook van besondere betekenis. Die voorgestelde wysigings van die Konsepregulasies wat deur die ondergetekende voorgestel is, is gedeeltelik die gevolg van die proses van openbare deelname.

#### **SINOPSIS VAN ADVIES AAN DIE MINISTER**

Oorsigtelik is my advies aan die Minister soos volg:

- (a) Alle wetlik voorgeskrewe prosesse vir die verklaring van die Kern en Sentrale Gebiede en die Publikasie van die Konsepregulasies is nagekom.
- (b) **Klagtes** teen die geldigheid van die verklarings gebaseer op:
  - Afwesigheid van voorafgaande omgewing en sosiaal-maatskaplike ondersoek;
  - Afwesigheid van magtiging vir die verklaring deur die Minister van Omgewingsake;
  - Die late om 'n Provinsiale of Nasionale Referendum voor die besluit om die Noord Kaap Provinsie vir die SKA aan te wys;
  - Die klag dat die verklaring neergekom het op die moontlike internasionale misdaad van eko-uitwissing, indien dit in die toekoms ingesluit word as 'n internasionale misdryf; en
  - Die afwesigheid van deeglike openbare deelname

S.A.M.P.

**is juridies ongegrond**

- (c) Die voorgestelde wysigings van die 2016 Konsepregulasies is gebaseer op die volgende breë beginsels:
- Dat die Regulasies A,B, C en D beskou word as `n geïntegreerde eenheid;
  - Dat maksimum boetes, wat aansienlik minder is as die R1 miljoen wat deur die Wet as maksimum voorgeskryf word en wat deel was van die 2016 konsepregulasies, voorgestel is vir die finale regulasies;
  - Dat dit gevangenisstraf uitsluit, aangesien sodanige straf nie geregverdig word deur die aard van die oortredings nie, wat wesentlik neerkom op reëls van `n administratiewe aard;
  - Dat dit bevindings teen `n beskuldigde uitsluit wat nie opsetlik of nalatiglik die regulasies oortree het nie;
  - Dat die afwesigheid van `n tydige antwoord deur die Bestuursowerheid nie as `n afwysing beskou word nie, maar as `n goedkeuring;
  - Dat dit meer geredelik verstaanbaar is (alhoewel tegniese advies steeds nodig mag wees);
  - Dat erkenning verleen word aan die jurisdiksie van die Lugvaartowerheid vir sover dit lugvaart betref;
  - Dat voorsiening gemaak word vir `n proses waarvolgens vergoeding geëis mag word vir koste aangegaan mbt die wysiging van apparatuur, wat voortspruit uit die nakoming van voorgeskrewe regulasies in dié verband;
  - Dat rompslomp uitgesluit word, byvoorbeeld: deur nie te vereis dat `n applikant alle vorige dokumentasie insluit by `n aansoek, dat as `n deskundige een maal goedgekeur is besonderhede nie weer voorsien hoef te word nie en dat die insluit van voorgeskrewe vorms by die Regulasies uitgeskakel word en deur die Bestuursowerheid beskikbaar gestel word na gelang van omstandighede, wat mag verander; en
  - Dat die privaatheid van `n permithouer se bedryf beskerm word deur insae van die Register van Permitte te reguleer.



(d) Oor die algemeen word beklemtoon dat prioriteit verleen moet word aan die instemming (“concurrency”) deur bepaalde staatsorgane of Ministers sodat die Regulasies of vrywillig of deur hulle eie proses (soos by die Lugvaartowerheid – wat nou reeds in die Voorgestelde Regulasies ingeskryf is) afgedwing word. Dit spruit voort uit die regsbeginsel dat `n staatsorgaan nie aan `n strafproses onderwerp mag word nie.

(e) Aangesien dit tot verwarring aanleiding kan gee indien die hiermee voorgestelde regulasies, wat nog deur die Minister goedgekeur moet word, hierby ingesluit word, heg ek nie die voorgestelde regulasies by hierdie verslag of die volle verslag aan nie. Dit sal, natuurlik, tesame met my volle verslag, aan die Minister voorgelê word vir oorweging. Hierdie verslag vervat in elk geval die belangrikste beginsels vir wysiging van die 2016 konsep-regulasies.

(f) Dit word verder voorgestel dat die Konsep-Gewysigde Regulasies, soos tans voorgelê aan die Minister, nie vir verdere openbare deelname verwys word nie. Ek het al die voorleggings oorweeg en daarná voorstelle gemaak wat oor die algemeen die impak van die 2016 konsepregulasies versag. Ek is daarvan oortuig dat die voorgeskrewe vereiste van *redelike* openbare deelname, soos voorgeskryf deur die Grondwethof, nagekom is.

(g) Ten slotte is my advies dat die AGA Wet gewysig word ten einde voorsiening te maak vir `n administratiewe tribunaal wat klagtes deur die Bestuursowerheid sal aanhoor en daaroor beslis. Dit sal die sake wesentlik uit die strafhowe hou. `n Konsep-voorstel vir wetswysiging is aangeheg by die volle verslag aan die Minister.

(h) `n Kopie van die konsep Memorandum van Verstandhouding tussen Agri Suid-Afrika en die SKA en NNR is ook by die volle verslag aangeheg.

*J. C. W. van Rooyen*

Prof JCW van Rooyen SC  
24 Januarie 2017

*G. N. M. Pandor*  
12-3-2017