Die Nasionale Waterwet:
Appèlle en geskilbeslegting en die rol van die Watertribunaal

Mariette Liefferink, Federasie vir ‘n Volhoubare Omgewing

Hoofstuk 15 van die Nasionale Waterwet (wet 36 van 1998) het die Watertribunaal ingestel om appèlle teen administratiewe besluite, wat deur ‘n verantwoordelike gesag geneem is, (byvoorbeeld ‘n opvangsgebied-bestuursagentskap of waterbestuursinstelling), aan te hoor.

Die Watertribunaal is 'n onafhanklike liggaam, waarvan die lede aangestel word deur 'n onafhanklike keuringsproses en wat verhore regdeur die land kan behartig. Op ‘n regsvraag kan 'n beslissing van die Tribunaal op appèl na die Hooggeregshof geneem word. Hierdie hoofstuk maak ook voorsiening vir geskille wat deur bemiddelling opgelos kan word, indien dit so deur die minister voorgeskryf word.

Aard en belangrikheid van administratiewe appèlle[1]

Daar is geen outomatiese reg van appèllering teen administratiewe besluite nie. Indien wetgewing wel voorsiening maak vir 'n appèl, laat dit heroorweging op die meriete van die saak toe. Die belangrikheid hiervan is dat die appèlleringsliggaam in staat is om 'n meer objektiewe en reflektiewe oordeel uit te oefen. Verwyderd van die ‘stof van die arena’ en die onmiddellikheid van die aanvanklike besluit, is die tweede besluitnemer in 'n beter posisie om 'n moontlike foutiewe redenasieproses te onderskei en, in die besonder, om die feite te evalueer.

'n Fundamentele eienskap van geregtelike hersiening deur 'n hof in die Suid-Afrikaanse wetgewing is dat dit geskoei is op die reëlmatigheid van die besluit. As gevolg van die skeiding van magte, is dit ongewens vir geregshowe om administratiewe besluite op die meriete te heroorweeg deur die beleidsdimensies van die besluit in ag te neem. Dit is 'n taak wat uitgevoer moet word deur die betrokke administratiewe liggaam in 'n appèl, al is dit dikwels binne dieselfde administratiewe entiteit wat die aanvanklike besluit geneem het.

Dit is dus byna vanselfsprekend dat die meriete – die substansie – van die besluit in herooorweging geneem moet word in ‘n administratiewe appèl, omdat die meriete nie deur 'n hof in heroorweging geneem sal word indien die aangeleentheid op geregtelike hersiening geneem word nie.

'n Interne administratiewe appèlstelsel is ook veronderstel is om meer koste-effektief en vaartbelyn te wees as litigasie.

In die konteks van besluite oor waterregte, veral besluite met betrekking tot die toestaan van watergebruikslisensies ingevolge artikel 41 van die Nasionale Waterwet, is administratiewe appèlle veral belangrik, vanweë die aantal potensiële mededingende faktore wat in aanmerking geneem moet word en omdat die watergebruik deur een persoon moontlik 'n nadelige invloed op die gebruik van water deur ‘n ander persoon kan hê.

[1] Verwysings: Michael Kidd. B Com LLB LLM PhD (Natal), Professor of Law, University of KwaZulu-Natal, Pietermaritzburg; Lawrence Baxter Administrative Law (1984) 255; Die Nasionale Water Wet, No 36 van 1998

Volgens artikel 27 (1) van die Nasionale Waterwet, moet die verantwoordelike gesag die volgende faktore in ag neem met die uitreiking van 'n algemene magtiging of lisensie:

(a) bestaande wettige watergebruik;
(b) die behoefte om die gevolge van rasse- en geslagsdiskriminasie van die verlede reg te stel;
(c) doeltreffende en voordelige gebruik van water in die openbare belang;
(d) die sosio-ekonomiese impak
    (i) van die watergebruik of -gebruike indien gemagtig; of
    (ii) van die weiering om die watergebruik of -gebruike te magtig;
(e) enige opvangsgebiedsbestuur-strategie wat op die betrokke waterhulpbron van toepassing is;
(f) die waarskynlike effek van die magtiging van die watergebruik op die waterhulpbron en op ander watergebruikers;
(g) die klas en die hulpbrongehalte-oogmerke van die waterhulpbron;
(h) beleggings wat reeds deur die watergebruikers gemaak is en wat nog gemaak sal word ten opsigte van die watergebruik;
(i) die strategiese belangrikheid van die watergebruik wat gematig word;
(j) die gehalte van die water in die waterhulpbron wat benodig word vir die reserwe en om internasionale verpligtinge na te kom; en
(k) die waarskynlike duur van enige onderneming waarvoor 'n watergebruik gemagtig word.

Dit dui duidelik uit die omvang en waarskynlike kompleksiteit van die feitelike evaluering wat 'n besluit met betrekking tot die uitreiking van 'n watergebruikslisensie onderlê en sou dit veral belangrik wees dat daar 'n geleentheid bestaan vir die heroorweging van sodanige faktore deur 'n appèlliggaam.

Die Nasionale Waterwet maak met die instelling van die Watertribunaal voorsiening vir appèlle teen administratiewe besluite. Die Tribunaal word ingevolge artikel 146 van die Waterwet ingestel. Dit is 'n onafhanklike liggaam waarvan die lede aangestel word deur die minister, op aanbeveling van die Regterlike Dienskommissie.

Artikel 146 bepaal dat lede van die Tribunaal oor kennis moet beskik van die reg, ingenieurswese, waterhulpbronbestuur, of verwante vakgebiede. Dit is duidelik ‘n erkenning van die feit dat die doel van die Tribunaal is om appèlle op meriete te beoordeel met inagneming van die lys van bogenoemde relevante faktore.

Artikel 147(1) maak daarvoor voorsiening dat die voorsitter, na die oorweging van die nodige velde van kennis wat ter sprake is in ‘n bepaalde saak, een of twee lede van die Watertribunaal benoem om die saak aan te hoor. ‘n Besluit deur sodanige lid of lede word dan ‘n besluit van die Tribunaal.

Die kategorië van besluite wat op appèl na die Watertribunaal geneem mag word, word in artikel 148 van die wet uiteengesit. Daar is dertien sulke kategorieë, onder meer 'n appèl teen die besluit van 'n verantwoordelike gesag ten opsigte van 'n aansoek om 'n lisensie kragtens artikel 41, of op enige ander aansoek wat van toepassing is in terme van artikel 41, deur die

aansoeker, of deur enige ander persoon wat 'n skriftelike beswaar teen die aansoek ingedien het.

Bylae 6 van die Nasionale Waterwet sit die besonderhede met betrekking tot die indiening en aanhoor van appèlle uiteen. Item 6 van die bylae maak voorsiening vir:

(1) 'n Appèl of aansoek voor die Watertribunaal moet aangehoor word deur een of meer lede, soos deur die voorsitter bepaal.
(2) 'n Party tot 'n appèl of aansoek mag verteenwoordig word deur 'n persoon van daardie party se keuse.
(3) Appèlle en aansoeke neem die vorm aan van ‘n herverhoor. Die Tribunaal mag getuienis ontvang van die appèllant of aansoeker en elke party wat die appèl of aansoek teenstaan moet 'n geleentheid gegee word om hul saak voor te lê.
(4) Die Tribunaal moet notule van elke verhoor hou, wat ‘n opsomming van die verrigtinge van die verhoor bevat.

Huidige stand van die Watertribunaal

Die Watertribunaal is in ‘n stadium deur die minister ontbind[2] en sy het lank gesloer voordat sy weer mense aangestel het om dit te bedryf.

Die minister van water en sanitasie het in ‘n parlementêre vraag deur die EFF in Augustus 2017 gesê sy gaan die Watertribunaal in sy huidige vorm afskaf, omdat dit glo nie behoorlik funksioneer nie. Volgens minister Mokonyane is die Watertribunaal nie ‘n doeltreffende, koste-effektiewe en vinnige meganisme vir die resolusie van appèlle nie. Sedert 2008 tot 2017 is, volgens die minister, 414 appèlle voorgelê, waarvan slegs vier besleg is en 74 teruggetrek is deur die appèllante.

Die opskorting van die huidige Watertribunaal sal oorweeg word saam met die voorgestelde wysigings aan die Waterwet van 1998, na die voorlegging hierdie jaar aan die kabinet.

In terme van die beoogde Water- en Sanitasiewet sal nuwe lede aangestel word vir die Watertribunaal totdat die wetswysigings goedgekeur en gepubliseer is. Die doel van die opskorting van die huidige Watertribunaal is, volgens die minister, om dit in lyn te bring met ander Tribunale soos die Kompetisietribunaal. Die doelwit is om die appèllante se vertroue in die Watertribunaal te versterk, volgens Mokonyane. Die lede sal na verwagting deur die president, op aanbeveling van die minister, aangestel word en die Regterlike Dienskommissie en die Waternavorsingskommissie sal ook betrek word. Die Tribunaal sal na verwagting ook

[2] Die Minister se weiering om 'n nuwe Watertribunaal aan te stel is as *ultra vires* deur die Noord-Gautengse Hooggeregshof in 2012 bevind. Die departement het 'n proses van bemiddelling aanvaar om geskille tussen die departement en watergebruikers te besleg, en die laaste geskil wat deur die Watertribunaal aangehoor was, was in 2011. Die hof het bevind dat die minister onwettig opgetree het, en het die minister versoek om die situasie so gou as moontlik reg te stel.

Die hof het bevind dat dit verpligtend vir die minister is om die oppergesag van die reg te handhaaf en haar grondwetlike verpligtinge uit te voer, en dat sy nie *mero motu* kan besluit om weg te doen met die Watertribunaal en dit te vervang met 'n paneel van bemiddelaars nie.

wyer magte gegee word, soos byvoorbeeld om besluite te hersien en strawwe en boetes op te lê.

'n Onlangse artikel in Beeld[3] deur Elise Tempelhoff het berig dat '*…omgewingslui hewig ontsteld [is] omdat Nomvula Mokonyane, minister van water en sanitasie en pres. Jacob Zuma nou oënskynlik, met hul planne om die Watertribunaal af te skaf, die land se water 'wil kaap'*.

Met inagneming van die belangrikheid en skaarsheid van water in Suid-Afrika, is die besluite ten opsigte van die uitreiking van watergebruikslisensies 'n komplekse saak en behoort die regte van alle partye, insluitende die reserwe, in berekening gebring te word. Soos met enige administratiewe besluit, bied die bestaan van 'n appèlliggaam belangrike beskerming. Die Watertribunaal het dus 'n baie belangrike rol om te speel in die uitvoering van die doelstellinge van die Nasionale Waterwet. Ons kan nie bekostig dat watergebruik in die publieke belang gekompromitteer word deur eensydige besluite deur politici nie – veral nie in die tyd waar waterbronne onder sulke geweldige druk verkeer nie.

[3] Beeld. 1 November 2017