QORTI TAL-APPELL

(KOMPETENZA INFERJURI)

(TRIBUNAL TA' REVIZJONI TAL-AMBJENT U L-IPPJANAR)

ONOR. IMHALLEF MARK CHETCUTI LL.D.

Illum L-Erbgha, 20 ta' Marzu, 2019

Numru 9

Appell Nru. 3/2019

Joseph Borg u Maria Concetta Borg

vs

L-Awtorita tal-Ippjanar
(gia l-Awtorita ta' Malta dwar l-Ambjent u l-Ippjanar) u
l-kjamat in kawza Stephan Tabone

Il-Qorti,

Rat ir-rikors tal-appell ta' Stephan Tabone tal-4 ta' Frar 2019 mid-decizjoni tat-Tribunal ta' Revizjoni tal-Ambjent u l-Ippjanar tat-17 ta' Jannar 2019 li biha cahdet l-applikazzjoni PA 1003/14 'to dismantle existing ruins of dwelling and to construct a terraced house' f'Kercem Ghawdex;

Rat ir-risposta tal-Awtorita li ssottomettiet li l-appell ghandu jigi michud u d-decizjoni tat-Tribunal konfermata;

Rat ir-risposta tat-terzi oggezzjonanti li ssottomettew li l-appell ghandu jigi michud u d-decizjoni tat-Tribunal konfermata;

Rat l-atti kollha u semghet lid-difensuri tal-partijiet;

Rat id-decizjoni tat-Tribunal li tghid hekk:

Ikkunsidra:
Aggravji:
1. Illi s-sit jinsab f'zona skedata ghal valur ekologiku u xjentifiku fil-livell 2 ta' protezzjoni skont l-Avviz tal-Gvern numru 856 tassena 2000, u ghaldaqstant mhux permess zvilupp skont il-Policy RCO12 tal-Pjan ta' Struttura.
Illi l-appellanti qed isostnu li s-sit indezamina jinsab ukoll biswit siti fl-gholi livell ta' protezzjoni kemm ghal valur ekologiku kif identifikat fil-mappa 9 tal-Avviz tal-Gvern sucitat, kif ukoll ghal valur arkittoniku, fejn is-sit inezami jinsab fil-buffer zone ta' dawn is-siti skedati. F'dan ir-rigward huwa evidenti li s-sit mhux wiehed zviluppabbli, b'dan illi huwa necessarju process ta' de-scheduling qabel ma jinghata permess ta' zvilupp, skont l-Artikolu 81(12) tal-Kap 554.
Illi s-sit jinsab ukoll f'zona specjali ta' konservazzjoni (SAC) skont il-Habitat Directive (92/42/EEC), fejn ghaldaqstant ilbdil ta' tali zoni jirrikjedi kunsens mill-Kummissjoni Ewropeja.
F'dan ir-rigward, l-appellanti qed isostnu li tali skedar u protezzjoni ambjentali ghandhom jipprevalu u l-permess mahrug qed jikser il-providementi ta' tali skedar.

2. Illi l-izvilupp ma jilhaqx ir-rekwiziti ta' zvilupp skont il-policies li jirregolaw l-izvilupp gewwa Category 2 Rural Settelments.
Illi l-appellanti rrilevaw illi bini ezistenti mhux vizibli fir-ritratti mill-ajru tas-sena 1968, u ghaldaqstant ma jistax jikkwalifika ghall-izvilupp meta skont il-Policy GZ-RLST-2 tal-Pjan Lokali, irid ikun hemm bini ta' mill-inqas 50 metru kwadru li jidher fir-ritratti mill-ajru tas-sena 1968.

3. Illi l-izvilupp mhux permess a bazi tal-linja gwida tal-izvilupp rurali tas-sena 2014.
Illi l-Policy 6.2C tirreferri ghall-bini ezistenti li skont id-defenizzjoni tali bini jikkonsisti minn "permitted building or a pre1978 building which can be seen on the aerial photos". Tali bini ma jidhrix fl-aerial photos u ghaldaqstant ma jistax jigi gustifikat a bazi ta' tali policy fil-linja gwida.

4. Illi l-appellant qed jikkontestaw ukoll il-prova ta' residenza fuq is-sit, billi sostnew illi l- Michele Cassar precedissur fit-titolu tal-proprejta' mhux l-istess Michele Cassar li kien joqghod fi 18 Triq Ghajn Tuta, f'Kercem, filwaqt li dan l-indirizz tal-ahhar ma jikkorrispondiex mas-sit in mertu.
Illi lanqas ma huwa korrett li l-bini fuq is-sit inezami kien jidher fis-survey sheet tas-sena 1898 kif indikat fil-process talapplikazzjoni odjerna, hekk kif is-sit indikat huwa fil-fatt jirrigwardja l-proprejta' tal-appellanti u mhux tas-sit in mertu. Is-sit indikat fil-mappa ma jinsabx f'kantiera kif fil-fatt jinsab, u ghaldaqstant ma jistax jigi ndikat li huwa s-sit mertu ta' dan l-appell.

Konsiderazzjonijiet:

It-Tieni Aggravju:
Illi dan it-Tribunal jinnota li l-Awtorita' ggustifkat l-izvilupp ta' dar residenzjali a bazi tal-Policy 6.2C tal-linja gwida dwar lizvilupp rurali, tenut illi kif konfermat mill-istess Awtorita', s-sit ma jilhaqx ir-rekwiziti ta' zvilupp skont il-kriterji tal-Policy fil-Pjan Lokali li tirregola l-izvilupp gewwa l-koninif ta' Categry 2 Rural Settelments – f'dan ir-rigward it-tieni aggravju mhux ser jigi kunsidrat ulterjorment.

It-Tielet u r-Raba' Aggravji: -
Illi fit-tielet aggravju, l-appellanti qed isostnu li l-izvilupp ma setax jigi meqjus a bazi tal-Policy 6.2C tal-linja gwida tenut il-fatt li lbini ezistenti fuq is-sit ma kienx jidher fl-aerial photographs ta' qabel is-sena 1978. L-appellanti sostnew ukoll li l-prova ta' bini ta' residenza tmur lura ferm qabel is-sena 1978, permezz ta' mappa tas-sena 1898, registru elettorali tas-sena 1902 u kuntratt tassena 1947 fejn jissemma 'lok mgarraf'. Filwaqt li bhala prova ta' residenza qed tigi kontestata, jibqa 'l fatt li bhala prova teskludi bini ezistenti ta' qabel is-sena 1978 li jidher fl-arieal photos.
Illi l-permit holder sostna li l-Policy 6.2C tippermetti kostruzzjoni ta' fond li kien jezisti precedentament u l-oneru fuq l-applikanti (illum l-appellati) kien li jgib quddiem il-Bord prova li fis-sit in kwistjoni kienet f'xi zmien residenza. F'dan ir-rigward, l-permit holder ipprezetna kopja tal-kuntratt datat 7 ta' Awissu 1947 meta l-fond gie deskritt bhala "bil-lok imgarraf fiha tmiss malpunent ma beni ta' Giusepp Cassar u f'nofsinhar u lvant mat-triq." Il-permit holder irrileva li n-Nutara f'Ghawdex dejjem uzuw il-kelma 'lok' jew 'lok ta' djar' meta riedu jirreferu ghal dar b'distinzjoni minn kostruzzjonijiet ohra.
Dwar l-uzu residenzajli li kien jipprevali fuq is-sit, l-Awtorita' sostniet illi hija waslet ghal decizjoni favur il-hrug tal-permess a bazi tal-provi li kellha quddiemha, verifikati mal-informazzjoni interna taghha li waslu ghal konvincement morali li s-sit in kwistjoni kien filfatt jintuza bhala residenza.
F'dan ir-rigward, dan it-Tribunal ser jikkunsidra fid-dettal il-policy 6.2C tal-linja gwida dwar l-izvilupp rurali tas-sena 2014.

Illi l-Policy 6.2C tirrigwardja l-bini mill-gdid ta' zvilupp ezistenti u tipprovdi dan li gej:
"Permission may be granted for the total redevelopment of an existing building, or the consolidation of buildings, located outside development zone, provided that all of the following criteria are satisfied:
(1) the applicant can sufficiently prove that the building/s is covered by development permission (other than those specifically permitted for agricultural use after the coming into force of this policy document), or that it is/are/was a pre-1978 building/s;
(2) the building/s does not merit inclusion in the list of scheduled property and/or is not of historical, architectural, vernacular or other significance;
(3) the replacement building does not exceed the total floor area of the previous building/s;
(4) the replacement building is of a high quality rural design and shall fully respect the wider context in which it is located;
(5) the replacement building shall be limited to:
a) a use already legally established and/or covered by a development permission; or
b) new uses permitted by this policy document subject to the respective criteria. Except for dwellings referred to in Policy 2.2B, this policy excludes dwellings which dwellings can only be permitted in terms of policies 6.2A and 6.2B;
c) disused livestock farms which have ceased operation for at least 10 years (prior to the coming into force of this policy document) and which are creating a negative

environmental impact on the site and its surroundings. These may be redeveloped into 1 single dwelling unit which is not to exceed 200m2 floor space;
d) any other use that would result in a wider environmental benefit, provided the site is already serviced by a road network that would adequately cater for the proposed new use;
(6) the use of the building shall be subject to prior consultation with the Departments/Authorities responsible for regulating such use; and
(7) any existing trees and shrubs within and around the site shall be fully cared for and retained, and if no such vegetation exists, soft landscaping around the redeveloped building shall contain a number of trees and shrubs of at least three different indigenous species, planted in clusters.
A full basement may be permitted and is limited to the footprint of the existing building (the basement will not count as part of the total floor area).

Illi skont il-policy sucitata, l-applikant irid jipprovdi evidenza sodisfacenti sabiex jipprova illi l-bini ezistenti huwa munit b'permess tal-izvilupp, jew li tali bini kien gja jezisti qabel is-sena 1978.

Illi dan it-Tribunal jinnota ukoll illi l-Policy 6.2C ma tikkunsidrax il-bini ta'residenzi godda barra z-zona tal-izvilupp. Fil-fatt skont kriterju numru 5(b) il-policy espressament teskludi uzu ta' residenza gdida b'dan illi tali uzu huwa biss kunsidrat skont policies ohra fil-linja gwida ossia 6.2A and 6.2B

Minn naha l-ohra l-policy inezami tikkunsidra redevelopment ta' bini li gja huwa munit b'permess jew li kien bini gja ezistetni qabel is-sena 1978, filwaqt li l-uzu ghandu jkun limitat ghal 'a use already legally established'. Il-frazi 'legally established' huwa defenit fl-istess linja gwida hekk kif gej ['Glossary' f'pagna v tal-linja gwida]:
"Unless specified otherwise in the policy document, the term 'legally established' refers to any intervention, including land-use change and land reclamation covered by development permission or that which is visible on the 1978 aerial photographs."

Illi l-policy tirrikjedi li f'kaz ta' uzu tal-art, u ghar-rigward il-kaz inkwisjtoni, l-uzu huwa dak residenzjali, jehtieg li jkun gja visibli fir-ritratti mill-ajru tas-sena 1978. Illi huwa car li l-oneru tal-prova ta' residenza hija kwalifikata' skont kif defenit fillinja gwida.

Ghaldaqstant filwaqt li bini li jista ma jkunx ghadu jezisti b'mod shih jew addirittura mwaqqa' kollu kemm hu jista jerga jigi rikostruwit mill-gdid skont il-policy 6.2C, dejjem jekk fir-rigward ta' uzu residenzjali huwa wiehed li huwa gja legally established skont proviso 'a' tar-rekwizit numru 5 tal-istess policy u ghaldaqstant mhux korrett li huwa bizzejjed bhala prova li "fis-sit in kwistjoni kienet f'xi zmien residenza" kif qed jinsistu l-appellati.

Illi fil-kaz odjern dan it-Tribunal huwa kemmxejn perpless kif l-Awtorita' ikkunsidrat prova ta' residenza meta huwa evidenti minn diversi ritratti mil-ajru li jmorru lura mis-sena 1957, u b'mod car ukoll mir-ritratt tas-sena 1978, li fuq is-sit ma kien jezisti ebda struttura li b'xi mod seta' twassal ghal konkluzzjoni oggettiva li fuq is-sit kien hemm bini residenzjali jew xi uzu residenzajli.

Illi dan it-Tribunal f'diversi decizjonijiet f'kazijiet simili esprima dwar id-diffikulta li l-Awtorita' jkolla dwar l-ezami tal-prova meta ma hemmx prova diretta li l-bini kien

jintuza bhala residenza sas-sena 1978 u dan ukoll tenut it-trapass taz-zmien, jew l-istat talbini fuq is-sit. [Ara decizjonijiet fl-ismijiet Joseph Attard kontra l-Awtorita (app 2016/16MS tad-9 ta' Marzu 2017) u Roderick Fenech kontra l-Awtorita (app 482/17 tas-6 ta' Dicembru 2018). Imma dan it-Tribunal mhux tal-fehma li l-Awtorita' ghandha tmur oltre minn dak li tipprovdi l-policy fillinja gwida, meta huwa biss rikjest prova li jiddeternima dak li huwa 'legally established' skont proviso 'a' tar-rekwizit numru 5 tal-Policy 6.2c tal-linja gwida – tenut illi r-replacement building ghandu jkun limitat ghal dak l-uzu li huwa 'legally established', skont tali proviso '5a' sucitat u ghalhekk jekk xejn irid ikun hemm forma ta' bini li jidher fir-ritratt mill-ajru tas-sena 1978 tenut illi 'legally established' tinkludi uzu 'which is visible on the 1978 aerial photographs'.

Illi fil-kaz odjern, huwa car li mir-ritratti mill-ajru tas-sena 1978 li ma kien hemm ebda hjiel ta' bini, u ghaldaqstant bl-ebda mod ma jista wiehed iqies uzu residenzjali fuq is-sit visibbli fis-sena 1978.

Ghalhekk dan it-Tribunal huwa propens li jilqa' l-aggravju tal-appellanti fejn gie pruvat li l-izvilupp propost ma jissodisfax irrekwiziti tal-Policy 6.2c tal-linja gwida dwar l-izvilupp rurali tenut illi l-evidenza tal-uzu tal-art mhux vizibbli fir-ritratt mill-ajru tassena 1978 a bazi tad-defenizzjoni ta' x'jikkonsisti 'legally established' fil-linja gwida li huwa r-rekwizit tal-proviso '5a' tal-Policy 6.2c sabiex ikun jista jigi kunsidrat l-uzu ta' residenza fuq is-sit skont il-linja gwida.

F'dan l-istadju dan it-Tribunal mhux ser jikkunsidra ulterjorment l-ewwel aggravju dwar l-istat ta' skedar tas-sit.

Ghal dawn il-motivi, dan it-Tribunal qed jilqa' l-appell, ihassar id-decizjoni tal-Kummissjoni tal-Ippjanar tat-18 t'April 2017, u konsegwentament ihassar il-permess PA 1003/14.

F'dan ir-rigward, dan it-Tribunal qed jistieden lill-Awtorita' sabiex tikkunsidra revizjoni tal-Part 6 tal-linja gwida dwar l-izvilupp rurali, sabiex taghti defenizzjoni ahjar ta' x'jikkonsisti 'existing building' – b'mod partikolari ghar-rigward ta' pre-1978 buildings kif deskritt fil-proviso (1) tal-Policy 6.2C, kif ukoll fid-dawl ta' dak defenit bhala 'legally-established', u ghalhekk qed jordna li din id-decizjoni tigi referuta lill-Chairperson Ezekuttiv tal-Awtorita' tal-Ippjanar sabiex jiehu konjizzjoni ta' tali decizjoni.

Ikkunsidrat

L-aggravji tal-appellant huma s-segwenti:

1. Mir-rakkomandazzjoni finali tat-Tribunal jidher li sab diffikulta fuq it-tifsira 'existing building' fil-policy 6.2 u dan hu zbaljat peress li l-policy Rural Policy and Design Guidance 2014 fid-definizzjonijiet tghid xi jfisser existing builidng cioe 'permitted building or a pre1978 builidng which can be seen on the aerial photos. Dan ifisser li kwalsiasi binji li jidher mill-ajru qabel il-1978 hu bizzejjed biex jikkwalifika bhala existing building. Il-fatt li binja ma tidhirx fir-ritratti tal-1978 ma jfissirx li ma

tikkwalifikax basta tkun tidher f'ritratti mill-ajru antecedenti. In oltre t-Tribunal ghamel interpretazzjoni zbaljata tar-ritratt mill-ajru tal-1978 ghax evalwazzjoni tieghhu juri li kien hemm binja u apparti dan l-bini jidher fir-ritratti tal-1956-1958 u ghalhekk jikkwalifika bhala existing building. Il-policy 6.2 tirreferi ghal 'existing building', mhux 'legally established' kif adotta t-Tribunal fl-interpretazzjoni tieghu;

2. L-appellant jissottometti illi l-permess li esebixxa ma' dan l-appell u ritratti ta' fdaliijiet esebiti fil-process juru li kien hemm binja qabel l-1967 u li dwaru inhareg il-permess tal-1895 li nhareg lil Michael Cassar li l-applikant dejjem sostna li kien l-awtur tieghu fit-titolu. Dan il-permess inhareg ghall-istess fond. Il-pjanta tal-1895 tikkonferma dak li juru r-ritratti esebiti. L-appellant isostni li din hi raguni gdida ghalfejn l-izvilupp jikkwalifika ai termini tal-policy 6.2(1) billi hu 'building covered by a building permit'.

It-tieni aggravju

Il-Qorti qed tigi mitluba f'dan l-aggravju biex tikkunsidra prova gdida konsistenti fi hlas ta' kopja ta' building permit u pjanta. Apparti li dan id-dokument wahdu ma jaghtix indikazzjoni ghal liema sit jirreferi l-Qorti tqis li ebda prova gdida ma ghandha tigi ammessa jekk l-appellant seta' bil-mezzi ordinarji u reagonevoli ottjena l-istess fil-mori tal-proceduri li ilhom ghaddejjin bosta snin.

Ghalkemm l-artikolu 145 tal-Kodici tal-Organizzazzjoni u Procedura Civili jippermetti l-prezentata ta' dokumenti flimkien mar-rikors tal-appell, gurisprudenza ricenti fasslet is-segwenti principji:

> il-Qorti tirribadixxi dak li osservat fil-kawza **Emanuel Zammit v. Charles Polidano**, deciza fil-31 ta' Jannar 2014, li "filwaqt li huwa minnu li parti appellanti tista' tressaq dokumenti mal-appell taghha, dawn id-dokumenti m'ghandhomx ikunu provi godda li setghu facilment gew prodotti fl-ewwel istanza, ghax kif qalet din il-Qorti fil-kawza Schembri v. Schembri deciza 22 ta' Frar 2013: 'il-funzjoni ta' din il-Qorti hija wahda ta' revizjoni, intiza sabiex tirrevedi dak li jkun sar quddiem l-ewwel Qorti, u mhux li tisma' provi godda li setghu gew prodotti quddiem l-ewwel Qorti'. Il-provi kollha jridu jingiebu quddiem l-ewwel Qorti, u jekk parti tonqos li taghmel dan, ma tistax, wara s-sentenza, tipprova tressaq provi godda biex twaqqa' l-argumenti li l-ewwel Qorti, fuq il-provi prodotti, uzat biex waslet ghall-konkluzjoni taghha". [ara wkoll digriet moghti fit-28 ta' April 2014 fil-kawza fl-ismijiet [App. 418/2005] **Olive Gardens Investments Limited vs Salvu Farrugia et**; u App.S 65/77 **Salvina Fenech et vs Emanuela Mifsud**, 27 ta' Frar 2015].

Il-Qorti mhix konvinta mir-raguni moghtija mill-appellant li kellu diffikulta isib din il-pjanta ghax l-arkivji fl-Arkivji Nazzjonali ma kienu indicjati. Ir-raguni wara t-talba odjerna tidher li giet xprunata mid-decizjoni tat-Tribunal u gib il-ghageb l-appellant irnexxilu jsib id-dokument jumejn wara. Ghalhekk il-Qorti qed tichad it-talba ghal produzzjoni tad-dokumenti godda u tordna l-isfilz taghhom mill-atti. Billi allura ma tezisti ebda prova li s-sit kien munit b'permess tal-bini, anki dan l-aggravju qed jigi michud.

L-ewwel aggravju

Qabel tikkonsidra dan l-aggravju l-Qorti taghmilha cara li hi marbuta tiddeciedi l-aggravji ghad-decizjoni tat-Tribunal. Ghalkemm fid-decizjoni tat-Tribunal ma ittiehidx kont tal-aggravji kollha li tressqu mit-terzi oggezzjonanti quddiem it-Tribunal, ma sar ebda appell dwar dan u ghalhekk il-Qorti hi marbuta tqis l-aggravji tal-appellant in linea ma' dak deciz mit-Tribunal u xejn izjed.

Iccarat dan il-punt it-Tribunal ikkonsidra jekk l-izvilupp kienx jikkwalifika a bazi tal-policy 6.2c kif del resto issottometta l-appellant li l-izvilupp jaqa' perfettament taht din il-policy. Din il-Qorti tqis li l-aggravju tal-appellant hu wiehed bla siwi. It-Tribunal qies sew il-policy 6.2(c)(i) meta ikkunsidra d-diversi paragrafi li jikkostitwuh flimkien u mhux separatament. Hu minnu, kif qal it-Tribunal li policy 6.2(c)(i) iqis li l-applikant irid igib il-prova ta' binja ezistenti <u>qabel l-1978</u> pero meta dan il-paragrafu jitqies ukoll fl-isfond tal-element probatorju kumulattiv iehor skont paragrafu 6.2(c)(5a) trid tingieb il-prova li <u>l-uzu</u> tal-istess sit kien gia 'legally established'. It-tifsira ta' 'legally established' fl-istess linji gwida jispecifikaw b'mod car illi jinkludi kull intervent kopert b'permess ta' zvilupp jew li jidher <u>fuq ir-ritratti mill-ajru tal-1978</u>. Kien ghalhekk korrett it-Tribunal (u zbaljat l-appellant) illi l-prova tal-applikant kellha tkun ta' binja li l-uzu taghha jidher mir-ritratti mill-ajru tal-1978. Il-Qorti ma tindahalx fl-apprezzament tekniku ta' dak li jidher u ma jidhirx fir-ritratti mill-ajru tal-1978 esebit fil-process. Din hi mansjoni teknika ta' fatt fdata f'idejn it-Tribunal mhux il-Qorti li tintratjeni biss kwistjonijiet legali u dak li jidher fir-ritratti mill-ajru tal-1978 jikkostitwixxi biss apprezzament ta' fatt li din il-Qorti hi prekluza milli tissindika. Ghalhekk ma kien hemm ebda perplessita tat-Tribunal fl-ahhar tad-decizjoni izda biss

rakkomandazzjoni lil awtoritajiet sabiex jekk jidhrilhom jirrikonsidraw il-policy 6.2(c) fuq dan l-aspett.

Ghalhekk dan l-aggravju qed jigi michud.

Decide

Ghal dawn ir-ragunijiet il-Qorti taqta' u tiddeciedi billi tichad l-appell ta' Stephan Tabone u tikkonferma d-decizjoni tat-Tribunal ta' Revizjoni tal-Ambjent u l-Ippjanar tas-17 ta' Jannar 2019, bl-ispejjez kontra l-appellant.

Onor. Mark Chetcuti LL.D.

Imhallef

Anne Xuereb

Deputat Registratur