QORTI TAL-APPELL

(KOMPETENZA INFERJURI)

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

S.T.O. PRIM IMHALLEF MARK CHETCUTI

Illum L-Erbgha, 11 ta' Dicembru, 2024

Numru 19

Appell Nru. 50/2024

Emanuel Zammit

vs

L-Awtorita' tal-Ippjanar

Il-Qorti,

Rat ir-rikors tal-appell ta' Emanuel Zammit tad-9 ta' Awwissu 2024 mid-decizjoni tat-Tribunal ta' Revizjoni tal-Ambjent u l-Ippjanar tat-23 ta' Lulju 2024 li biha cahad l-appell tal-applikant u ikkonferma r-rifjut tal-applikazzjoni ta' tigdid tal-permess PA3987/18 liema talba iggib in-numru PA499/23 'to renew PA3987/18 – to construct seven apartments and one penthouse with underlying garage basement', f'Marsaxlokk;

Rat ir-risposta tal-Awtorita li ssottomettiet 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:
Illi dan l-appell jirrigwarda applikazzjoni b'numru ta' referenza PA499/23 li tipproponi tiġdid talapplikazzjoni PA3987/18 sabiex jinbnew seba' appartamenti u *penthouse* b'garaxx fil-livell *basement*, liema applikazzjoni tikkonċerna sit fi Triq Abdosir, Marsaxlokk.

Illi din l-applikazzjoni ġiet irrifjutata abbażi ta' raġuni waħda li ssostni s-segwenti:
1. Illi skond it-termini tal-Artiklu 72(4) tal-Kapitlu 552 tal-Att dwar l-Ippjanar tal-Iżvilupp, ittalba għal tiġdid tal-permess PA3987/18 ma tistax tiġi milqugħa ġialadarba kien hemm tibdil fil-pjanijiet u l-*policies* li għandhom jitqiesu b'mod sħiħ f'permess ta' żvilupp.

Illi l-appellant qed jirribatti dan ir-rifjut bis-segwenti aggravji:
1. Illi l-Awtorita' m'applikatx b'mod korrett il-provedimenti tal-liġi u l-*policies* li jirregolaw is-sit.
2. Illi l-proposta hija limitata għal tiġdid ta' permess validu u attiv diġa approvat fuq is-sit.
3. Illi għall-kuntrarju tar-raġuni ta' rifjut ma kien hemm l-ebda bidla fil-*policy* bejn id-data talapprovazzjoni b'referenza PA3987/18 u l-applikazzjoni odjerna.
4. Illi jekk l-Awtorita' qed talludi għaċ-Ċirkolari 3/20, allura l-Awtorita' hija manifestamentżbaljata fl-*assessment* tagħha. Illi ċirkolari m' hijiex xi pjan jew *policy*. Il-Kapitolu 552 talLiġijiet ta' Malta huwa ċar ħafna meta f'Artiklu 40 jgħid ċarament li *"development planning shall be regulated by plans, policies and Regulations which are prepared […] in accordance with the provisions of this Act".*
5. Illi Artiklu 47 *et seq* ċarament iniżżel liema huma l-pjanijiet u *policies* li jirregolaw lippjanar tal-iżvilupp. Dawn jikkonsistu minn Pjanijiet tas-Suġġett, Pjanijiet Lokali, Pjanijiet t'Azzjoni, Pjanijiet ta' Gestjoni u *policies* oħra li skond Artiklu 50 jirreferu għal *policies* u gwidi dettaljati li jittrattaw il-ġestjoni ta' żvilupp. Artiklu 51 jirreferi għal *Development Briefs*.
6. Illi Artiklu 52 jagħti ordni ta' liema pjanijiet u *policies* jieħdu preċedenza fuq oħrajn.
7. Illi t-tieni proviso tal-Artiklu 72(4) jirreferi għal *"a change in plan or policies applicable to the requested renewal development permission"*.
8. Illi għaldaqstant huwa ben ċar li l-Awtorita' ma setgħetx tinvoka Ċirkulari malprovediment ta' Artiklu 72(4).
9. Illi ċ-Ċirkulari ċarament teskludi applikazzjonijiet għal tiġdid ta' permess mill-applikazzjoni tagħha, u dan b'referenza għal paragrafu 6.5.
10. Illi l-lista fl-istess Ċirkulari ċarament teskludi applikazzjonijiet *Type 11* li skond l-Avviż Legali 162/16 huma applikazzjonijiet għal tiġdid ta' permessi.
11. Illi l-iżvilupp propost jissodisfa l-kriterji l-oħra applikabbli u r-rekwiżiti neċessarji għaldan l-iżvilupp biex ikun ikkunsidrat u approvat.

Illi fir-risposta tagħha għal dan l-appell, l-Awtorita' tirrileva li l-permess b'referenza PA3987/18 kien ippubblikat fil-11 ta' Lulju 2018 u l-applikazzjoni odjerna ġiet validata fid-29 ta' Marzu 2023, filwaqt li ċ-Ċirkolari 3/20, li għaliha tirreferi bħala linja gwida, daħlet fis-seħħ fid-27 ta' Mejju 2020 u għaldaqstant bejn il-ħruġ tal-permess PA3987/18 u l-applikazzjoni odjerna. Illi l-ħruġ taċ-Ċirkolari tal-Ippjanar huwa ntiż bħala linja gwida ċara sabiex ikun hemm uniformita' u bilanċ fl-applikazzjoni ta' *policies* jew pjanijiet. Li l-Awtorita' toħroġ u tapplika ċirkolari spjegattivi b'riżultat ta' xi emendi fil-pjanijiet, *policies* jew regolamenti skond Artiklu 40 tal-Kapitlu 552, hekk kif intqal mill-Qorti fl-Appell Nru 8/2020 fl-ismijiet **Carmel Schembri vs L-Awtorita' tal-Ippjanar**, li kienet pjenament korretta fl-applikazzjoni taċĊirkolari bħala għodda ċara biex ikun hemm trasparenza u ċertezza fl-applikazzjoni korretta tal-pjanijiet u *policies* applikabbli. Li għalkemm ċirkolari mhux meqjusa bħala *policy* jew pjan per se, tinsisti li l-applikazzjoni taċ-ċirkolari għandha ssir fi kwalunkwe ċirkostanza fejn hemm bżonn ta' linja gwida ċara tal-istess *policies* u pjanijiet, biex b'hekk ma jrendix iddeċiżjoni bħala waħda żbilanċjata u b'nuqqas ta' uniformita'. Li l-Awtorita' ma taqbilx li ċĊirkolari 3/20 ma tapplikax għal applikazzjonijiet ta' tiġdid skond paragrafu 6.5, u dan għaliex ġialadarba din l-applikazzjoni ġiet mibdula għal waħda *Full Development,* fuq deċiżjoni tal-Kummissjoni, din kienet titlob iżjed konsiderazzjoni minħabba li tinsab filviċinanzi ta' binja skedata fi Grad 2 u kellha tiġi kkunsidrata taħt paragrafu 6.4 mhux kif qed

isostni l-appellant. Li hekk kif meqjus mis-Sovrintendenza tal-Patrimonju Kulturali, dan l-iżvilupp kien ser jimpingi fuq iż-Żona ta' Konservazzjoni Urbana 4.8 metri l-bogħod mis-sit, u Villa Agius Catania, binja skedata f' Grad 2 10 metri l-bogħod mis-sit odjern. Għaldaqstant id-deċiżjoni li ma ġġeddidx il-permess bl-applikazzjoni taċ-Ċirkolari 3/20, meta wieħed jikkunsidra l-madwar sensittiv li hemm viċin tal-proposta, kienet waħda ġusta.

Illi fin-nota ta' sottomissjonijiet finali, l-appellant sostna li għalkemm waqt is-seduta ingħatat l-impressjoni li Villa Agius Catania ġiet skedata bejn il-ħruġ tal-ewwel permess u lapplikazzjoni odjerna, jippreċiża illi din ġiet skedata permezz ta' GN 652/94.

Illi dan it-Tribunal ħa konjizzjoni tal-inkartament tal-applikazzjoni odjerna u tassottomissjonijiet magħmula mill-Partijiet;

Ikkunsidra;
Illi fl-aggravju mressaq, l-appellant jargumenta li l-Awtorita' m'applikatx il-provedimenti talliġi u *policies* li jirregolaw is-sit b'mod korrett. Illi għall-kuntrarju ta' dak magħdud firraġuni ta' rifjut ma kien hemm l-ebda bdil fil-*policy* bejn id-data ta' approvazzjoni talpermess PA3987/18 u l-applikazzjoni odjerna għat-tiġdid tal-istess permess. Illi jekk lAwtorita' qed talludi għaċ-Ċirkolari 3/20, l-appellant isostni li din m'hijiex pjan jew *policy*. Illi l-Artiklu 40 tal-Kapitlu 552 tal-Liġijiet ta' Malta, jgħid ċarament li l-ippjanar tal-iżvilupp huwa regolat bi pjanijiet, *policies* u regolamenti li huma preparati skond il-provedimenti talAtt. Illi l-Artikli 47, 50 u 51 tal-Att huma ċari fir-rigward ta' liema pjanijiet u *policies* jirregolaw l-ippjanar tal-iżvilupp, filwaqt li Artiklu 52 jagħti ordni ta' preċedenza. Lappellant isostni li l-Artiklu 72(4) tal-Kapitlu 552 tal-Liġijiet ta' Malta jirreferi għal bidla fi pjanijiet jew *policies* applikabbli u għaldaqstant l-Awtorita' ma tistax tinvoka Ċirkolari malprovediment tal-Artiklu 72(4). Illi ċ-Ċirkolari stess teskludi applikazzjonijiet għal tiġdid ta' permess (*Type* 11) mill-applikazzjoni tagħha skond Paragrafu 6.5. L-appellant isostni li dan liżvilupp jossodisfa l-kriterji u rekwiżiti oħra applikabbli sabiex ikun approvat.
Illi fl-ewwel lok, dan it-Tribunal jirreferi ghall-permess preċedenti fuq is-sit odjern b'referenza PA3987/18, liema permess jikkonċerna binja residenzjali ta' ħames sulari, li ġie approvat bi proċedura sommarja. It-Tribunal jinnota illi s-sit in kwistjoni jinstab circa 10 metri l-bogħod minn Villa Agius Catania u circa 40 metru l-bogħod mill-isqaq fi Triq isSajjieda, it-tnejn skedati b'livell ta' protezzjoni ta' Grad 2.

Illi t-tiġdid ta' permess mitlub f'din l-applikazzjoni huwa regolat b'Artiklu 72(4) tal-Kapitlu 552 tal-Liġijiet ta' Malta, li jaqra s-segwenti:
"(4) Permess għall-iżvilupp jista' jingħata għal żmien limitat, iżda għandu jispiċċa milli jkun operattiv jekk l-attività jew l-iżvilupp ma jkunx tlesta fil-perjodu speċifikat fil-permess ta' żvilupp, jekk ikun hemm:
Iżda l-Bord tal-Ippjanar għandu, wara li ssir applikazzjoni mill-persuna li tkun detentur talpermess għall-iżvilupp, iġedded tali permess, hekk kif jirċievi applikazzjoni valida għattiġdid fiż-żmien lil-permess għall-iżvilupp preċedenti jkun għadu operattiv, għal dak ilperjodu jew perjodi ulterjuri li jikkunsidra raġonevoli:
***Iżda wkoll fejn ikun hemm bidla fil-pjanijiet jew policies applikabbli għall-permess għall-iżvilupp li tiegħu jkun intalab it-tiġdid, dawn il-pjanijiet u policies ġodda għandhom jittieħdu f'kunsiderazzjoni sakemm is-sit mertu tal-applikazzjoni ma jkunx diġà marbut bil-permess għall-iżvilupp oriġinali fir-rigward ta' dawn ilpjanijiet u policies**:*
Iżda wkoll jekk l-applikant jonqos milli jippreżenta l-avviż ta' bidu fis-seħħ relattiv għallpermess, tali permess għall-iżvilupp għandu jiġi kkunsidrat bħala li qatt ma ġie utilizzat." [enfasi miżjud]

Illi b'żieda ma' dak suċitat, dan it-Tribunal jirreferi ghall-Artikli 47, 50, 51, u 52 tal-Kapitlu 552 tal-Liġijiet ta' Malta li jirreferu għal tipi ta' dokumenti speċifiċi li jaqgħu taħt il-kappa ta' "*Policies* u Pjanijiet Sussidjarji", hekk kif sostna l-appellant. Illi minkejja dan, it-Tribunal jinnota illi għalkemm huwa minnu li Ċirkolari tal-Ippjanar m'hijiex fiha nnifisha pjan jew *policy*, l-għan tagħha hija li tiggwida fl-użu tal-imsemmi pjan jew *policy*, u dan ġie kkonfermat mill-insenjament tal-Qorti tal-Appell Nru 8/2020 fl-ismijiet **Carmel Schembri vs L-Awtorita' tal-Ippjanar**, imsemmija wkoll mill-Awtorita' tal-Ippjanar, fejn ġie deċiż issegwenti:
"Cirkolari hi bazikament linja gwida jew mezz interpretattiv unformi li l-Awtorita talIppjanar ghandha issegwi. Mhix ligi jew policy pero ghandha l-effett li kull parti sija lAwtorita u l-applikant ghandhom linja cara jekk hemmx l-elementi necessarji biex applikazzjoni tistax tirnexxi o meno la darba hemm din il-gwida. ***Mhix kwistjoni jekk tekwiparax ma' ligi jew policy izda ghodda cara biex ikun hemm***

certezza u trasparenza uniformi fid-determinazzjoni ta' applikazzjonijiet u ghandha tigi osservata u mhux skartata bla raguni valida u serja bhal fil-kaz li policy jew ligi huma f'konflitt mac-cirkolari fejn allura l-ligi u l-policy jipprevalu."

It-Tribunal jieħu konjizzjoni wkoll ta' dak magħdud fiċ-Ċirkolari 3/20, liema ċirkolari għandha l-għan li tidentifika, tinterpreta u tittratta l-kuntest ta' bini skedat. Illi għalkemm din ġiet ippubblikata wara approvazzjoni tal-permess preċedenti fuq is-sit odjern, għandha lgħan li telabora mal-*policies* eżistenti. Illi din iċ-Ċirkolari ma tibdilx il-pjanijiet jew *policies* viġenti iżda tipprovdi għodda konsistenti u iżjed elaborata sabiex dawn il-pjanijiet u *policies* jiġu mħarsa. Dan huwa ċar f'Paragrafu 1.1 tal-istess Ċirkolari li jaqra s-segwenti:
"The Executive Council has determined that the current planning policy framework which guides the assessment and determination of development applications in the vicinity of scheduled buildings and monuments requires further elaboration to ensure that the objectives of the Strategic Plan for the Environment and Development (SPED 2015) in relation to the conservation of our cultural heritage are not compromised."

Dan it-Tribunal jinnota wkoll illi Paragrafu 6.5 tal-istess Ċirkolari, li għalih qed jagħmel referenza l-appellant, iniżżel liema tipi ta' applikazzjonijiet li jiġu sottomessi għal proċedura sommarja għandhom jiġu kkonvertiti għal proċedura sħiħa u ma tiddefinixxix liema applikazzjonijiet għandha tgħodd din iċ-Ċirkolari, u dan għall-kuntrarju ta' dak li qed jalludi l-appellant. Illi għalhekk, minkejja li applikazzjonijiet ta' tiġdid li jaqgħu taħt *Type 11* skond it-tieni skeda tal-Avviż Legali 162/16 m'hijiex imnizzla taħt dan il-paragrafu taċ-Ċirkolari, kif indikat mill-appellant, ma jfissirx li din iċ-Ċirkolari ma tgħoddx għal applikazzjonijiet ta' dan it-tip.
Illi għalkemm kif stabbilit supra, ċ-Ċirkolari, li ħarġet wara l-ħruġ tal-permess preċedenti, m'hijiex *policy* per se iżda għodda li tiggwida u tgħin fl-interpretazzjoni ta' *policies*, lAwtorita' kienet korretta li ma njoratx dak magħdud f'din iċ-Ċirkolari ġialadarba l-iżvilupp odjern jinstab fil-viċin immedjat ta' binja skedata, speċjalment meta kien hemm il-possibilta' ta' mpatt viżiv li seta' jikkomprometti l-kuntest tat-tali struttura skedata.
Għal dawn ir-raġunjiet, dan it-Tribunal qiegħed jiċħad l-aggravji mressqa mill-appellant.

Decide
Illi għal dawn il-motivi, u wara illi t-Tribunal ħa konjizzjoni tal-fatti speċi kollha, dan itTribunal qiegħed jiċħad dan l-appell u jikkonferma d-deċiżjoni ta' rifjut hekk kif maħruġa mill-Awtorita' tal-Ippjanar għall-applikazzjoni b'referenza PA499/23.

Ikkunsidrat

L-aggravji tal-appellant huma s-segwenti:

1. It-Tribunal strah fuq cirkolari 3/20 li dahlet fis-sehh wara l-hrug tal-permess PA3987/18 biex jiggustifika c-cahda tat-tigdid u dan skont artikolu 72(4) tal-Kap. 552 li jipprovdi li jridu jittiehdu in konsiderazzjoni pjanijiet u policies li dahlu fis-sehh bejn il-permess u t-talba ghat-tigdid kemm-il darba l-izvilupp ma jkunx gia kommess. L-appellant isostni li circulari mhix pjan jew policy u ghalhekk ic-cirkolari ma tapplikax bhala raguni ghac-cahda tat-tigdid;

2. It-Tribunal kien zbaljat meta qies li c-cirkolari 3/20 ma teskludix l-applikazzjoni taghha ghal talba ghal tigdid.

L-ewwel aggravju

Din il-Qorti tirreferi ghal dak li qalet l-istess Qorti fl-appell 8/2020:

> Pero anki fattwalment l-appellant ghandu zball rigward ic-cirkolari 4/18. Il-kwistjoni tqajmet u kellha tigi indirizzata. Il-MEPA stess fis-sezzjoni 3 tac-cirkolari 4/18 tghid li din ic-cirkolari u l-kontenut taghha kellu japplika ghal kull applikazzjoni ta' zvilupp li ma kinitx ghadha deciza meta giet pubblikata c-cirkolari cioe fil-31 ta' Ottubru 2018 mentri l-applikazzjoni giet determinata wara. Cirkolari hi bazikament linja gwida jew mezz interpretattiv unformi li l-Awtorita tal-Ippjanar ghandha issegwi. Mhix ligi jew policy pero ghandha l-effett li kull parti sija l-Awtorita u l-applikant ghandhom linja cara jekk hemmx l-elementi necessarji biex applikazzjoni tistax tirnexxi o meno la darba hemm din il-gwida. Mhix kwistjoni jekk tekwiparax ma' ligi jew policy izda ghodda cara biex ikun hemm certezza u trasparenza uniformi fid-determinazzjoni ta' applikazzjonijiet u ghandha tigi osservata u mhux skartata bla raguni valida u serja bhal fil-kaz li policy jew ligi huma f'konflitt mac-cirkolari fejn allura l-ligi u l-policy jipprevalu.

L-artikolu 72(4) jghid illi applikazzjonijiet ta' tigdid iridu jiehdu in konsiderazzjoni bidla fi pjanijiet jew policies bejn id-data tal-hrug tal-permess u d-data tal-applikazzjoni ta' tigdid kemm-il darba l-izvilupp ma jkunx gia kommess.

Qari tal-ligi ma' dak deciz fis-sentenza Schembri jaghti ragun lill-appellant. Cirkolari la hi pjan u anqas policy fis-sens li jrid b'mod car l-artikolu 72(4) tal-Kap. 552. Cirkolari hu mezz interpretattiv tal-pjan jew policy b'mod li l-applikazzjoni tal-istess pjan jew policy tkun uniformi ghal applikazzjonijiet kollha. Ir-relevanza tas-sentenza Schembri jinsab fil-fatt li dik l-applikazzjoni ghal zvilupp ma kinitx ghadha deciza meta inharget ic-cirkolari u ghalhekk il-policies relevanti kellhom jigu applikati b'harsien ukoll ghal circulari li tapplika b'aktar uniformita u certezza l-pjan jew il-policy. Dan il-kaz hu differenti billi c-cirkolari inharget wara l-hrug tal-permess u ma kien hemm ebda tibdil fil-pjan jew policy tant li r-rifjut ma jsemmi ebda tibdil ta' pjan jew policy. Ghalhekk kull interpretazzjoni jew kjarifika aktar cara jew addirittura differenti minn dak li xpruna l-approvazzjoni tal-permess PA3987/18 ma ghandu jkollu ebda effett fuq it-talba ghal tigdid billi l-artikolu 72(4) f'din ic-cirkostanza ma jistax isib applikazzjoni fuq dritt kwezit bil-permess PA3987/18 u fejn ma gie indikat ebda tibdil fil-pjan jew policy bejn il-hrug tal-permess u t-talba ghal tigdid izda biss f'dan il-kaz applikazzjoni aktar stretta u aktar konxja tal-patrimonju kulturali ta' pajjizna in linea mal-pjan u policy rilevanti. B'danakollu dan ma jistax ikollu ebda incidenza fuq l-izvilupp approvat. Ghalhekk l-aggravju qed jigi milqugh u ma hemmx lok li jigi kunsidrat it-tieni aggravju billi hu konsegwenzjali jekk l-ewwel aggravju ma jigix milqugh.

Decide

Ghal dawn ir-ragunijiet il-Qorti taqta' u tiddeciedi billi tilqa' l-appell ta' Emanuel Zammit u tirrevoka d-decizjoni tat-Tribunal ta' Revizjoni tal-Ambjent u l-Ippjanar tat-23 ta' Lulju 2024, u tibghat l-atti lura lit-Tribunal biex jerga' jqis l-appell fl-isfond ta' dak deciz u jaghti l-ordnijiet mehtiega lill-Awtorita tal-Ippjanar. Spejjez ghall-Awtorita.

Mark Chetcuti
Prim Imhallef

Anne Xuereb
Deputat Registratur