MALTA

QORTI TA' L-APPELL

ONOR. IMHALLEF
MARK CHETCUTI

Seduta tad-9 ta' Ottubru, 2013

Appell Civili Numru. 109/2012

Joe Camilleri

vs

L-Awtorita' ta' Malta dwar l-Ambjent u l-Ippjanar

Il-Qorti,

Rat ir-rikors tal-appell ta' Joe Camilleri tal-4 ta' Lulju 2012 kontra d-decizjoni tat-Tribunal ta' Revizjoni tal-Ambjent u l-Ippjanar tal-21 ta' Gunju 2012 fejn gie rifjut application to sanction demolition and reconstruction of caravan for use in summer PA 161/05;

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

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

Rat id-decizjoni tat-Tribunal li tghid hekk:
Ikkunsidra:

A. B'applikazzjoni tal-11 ta' Jannar 2005 – Full Development Permission – PA/0161/05 fejn l-appellant, f' 46D Foreshore Structure, L-Ghadira, Limiti Ta' Mellieha, talab: "To sanction demolition and reconstruction of caravan for use in summer."

Illi permezz ta' rifjut tal-21 ta' Gunju 2010 l-Awtorita' cahdet it-talba ghall-hrug tal-permess relattiv ghar-ragunijiet segwenti:

"1. The proposed sanctioning cannot be considered further in terms of Circular PA 2/96 in view of the illegal nature of the original development, that is, caravan and also in view of the potentional precedent for similar applications to demolish and construct such illegal structures.

2. The proposed sanctioning compromises the implementation of the objectives set out for the enhancement of Ghadira Bay by North West Malta Local Plan in that the development of individual beach rooms is required to be assessed on the basis of the whole site context."

B. Illi l-Avukat Joanne Vella Cuschieri ressqet l-aggravji tal-appellant inter alia kif gej:

"1. Illi l-appellant isostni li [l-ewwel] raguni ta' rifjut ma tapplikax ghall-kaz tieghu ghal bosta ragunijiet fosthom:

(i) Illi l-applikazzjoni fil-fatt hija wahda 'to sanction' cioe' intiza sabiex tissana kwalunkwe zvilupp fuq is-sit. In vista ta' dan hija l-procedura fi hdan l-Awtorita' f' applikazzjonijiet ohra illi din ic-cirkulari ma tapplikax stante li altrimenti ma jaghmel l-ebda sens li wiehed japplika biex jissana. […]

(ii) Illi l-applikant iffakkar l-Awtorita' kif ukoll jinforma lill-Bord li fuq l-istess sit kienet gia tezisti struttura simili li ilha

ezistenti ghal bosta ghexieren ta' snin u dan bil-barka ta' l-Awtorita kompetenti. Ghaldaqstant is-sit huwa gia kommess ghal zvilupp simili. Kull ma ghamel l-applikant kien illi wara li sehhet hsara fis-saqaf ta' l-istruttura originali, li kienet saret perikolanti, bidel l-istess struttura ghal wahda aktar soda bhal bosta ohra li jinsabu fl-inhawi, Wiehed hawnhekk ifakkar li qed nitkellmu fuq il-kmamar hodor li jinsabu gewwa l-Ghadira u mhux xi struttura f'nofs ghalqa li qatt ma ezistiet qabel.

2. L-appellant isostni li anki [it-tieni] raguni ta' rifjut tinjora ghal kollox il-fatt li s-sit ilu ghexieren ta' snin kommess ghall-izvilupp propost u ghaldaqstant l-appellant ghandu dritt ghalih. Ukoll tinjora l-fatt illi dawn il-kmamar jew karavans, inkluz dik involura, tithallas kera annwali fuqha lill-istess Gvern ta' Malta. Dan ilu jsir ghal snin twil u ghalhekk l-ezistenza ta' dan il-caravan ilu ghal zmien twil rikonoxxut u accettat mill-istess Gvern u dan minn ferm qabel ma giet fis-sehh l-istess MEPA.

F'dan ir-rigward l-appellant isostni li bhal ma s-siti tal-madwar ghandhom id-dritt ghal caravans in kwistjoni l-istess ghandu hu la darba kull ma ghamel huwa li bidel l-istruttura gia ezistenti. bL-appellant jifhem li jekk xi darba l-Gvern ta' Malta, jew xi Awtorita' mqabbda minnu, jiddeciedi li jbiddel id-destinazzjoni taz-zona kollha fejn jinsabu l-kmamar il-probabilita' tkun li l-okkupanti kollha ta' dawn il-'caravans' ikollhom jirrilaxxaw lura l-pussess ta' l-istess lill-Gvern. Fil-frattemp izda l-hrug ta' dan il-permess ta' zvilupp bl-ebda mod ma hu ser iwaqqaf lill-Awtoritajiet milli, meta jasal iz-zmien, jiehdu lura l-pussess tas-sit kif qed tipprova tallega l-Awtorita',

3. Illi minghajr pregudizzju ghas-suespost, wiehed ma jistax ma jsemmix bhala aggravju l-'commitment' massicc li hemm fiz-zona ghal dawn it-tip ta' strutturi u li ghalhekk jikwalifika lill-appellant ghall-permess ta' zvilupp mitlub. Issir referenza ghal uhud mid-decizjonijiet tal-Bord ta' l-Appell kif ukoll tal-Qorti ta' l-Appell fejn jaghmluha cara li tkun qed tigi kommessa diskriminazzjoni jekk uhud jinghataw permess ta' zvilupp u ohrajn fuq l-istess bazi jigu rifjutati”

L-istess nota taghmel referenza ghall-appelli:

• PAB 4/08 - Trident Development Limited vs l-Awtorita' ta' Malta dwar l-Ambjent u l-Ippjanar.
• PAB 221/97, PA 4213/96 - Salvu Mallia vs Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp.
• PAB 633/98, PA 0131/98 - Dione Bartolo vs l-Kummmissjoni ghal Kontroll ta' l-Izvilupp.

C. Illi l-Awtorita, permezz tar-rapport taghha, ressqet il-kummenti taghha inter alia kif gej:

“5.1 The proposed development was originally recommended for an approval by the Planning Directorate on the grounds of the Local Plan's designation and guidance for the planning of this particular area. The Local Planning Unit had stated that:

‘Map 34A and Policy NWML 18 accept the location of beach rooms within a specified boundary. The Local Plan does not contain design guidelines and hence these must be determined by DC on the basis of the site context.’ (Min 53 in PA file, dated 11th June 2007)

5.2 The Planning Directorate had confirmed that the room was constructed prior to 1988 and also fell within the rationalised boundary identified by the Local Plan, and hence sustained its recommendation for approval of development permission. Notwithstanding this, the DCC decided to refuse this application on the grounds that:

‘The Board intends to refuse in view of the illegal nature of the original development and in view of the creation of a potential precedent for similar applications to demolish and reconstruct such illegal structure.’ (Min 37 in PA file, dated 28th November 2005)

The DCC later decided to defer their decision until the finalization and formal implementation of the Local Plan (minute 49 in PA file, dated 22nd February 2006). After

the coming in force of the Local Plan the DCC decided to refuse this application on the grounds that:

‘The proposal is not visible in the 1978 aerial photos and therefore it is illegal. Clear intention of refusal was given by DCC on 28th November 2005’ ... According to Local Planning Unit, development of individual beach rooms needs to be assessed within the context of the whole site." (Min 58 in PA file, dated 17th June 2008)

5.3 On the refusal, the appellant claims that the original structure was covered by consent issued by the competent Authority's at the time of its construction, while at present rental fees are even paid to the government. Notwithstanding this, the appellant has failed to present proper evidence to confirm these facts. The appellant also fails to provide sufficient evidence to confirm their claim that this site should be considered as committed.”

D. Illi permezz ta’ ittra l-Avukat Vella Cuschieri ressqet is-sottomissjonijiet taghha inter alia kif gej:

“Illi fl-ahhar smiegh l-Awtorita', wara li rat li l-appellant kellu kollox regolari mad-Dipartimenti koncernati u anki ressaq provi aktar minn sufficjenti sabiex juri li l- istruttura ilha ezistenti u sahansitra jhallas il-kera fuqha lill-istess Gvern ta' Malta, harget b'raguni ohra ghalfejn l-applikazzjoni m'ghandix tigi milqugha ghaliex skond hi l-applikazzjoni mihiex qed tissanzjona dak ezistenti izda qed issemmi karavan. Dwar dan il-punt l-appellant jixtieq jissottometti s-segwenti:

1. Illi fl-ewwel lok il-kumment huwa frivolu u vessatorju ghall-ahhar ghaliex il-pjanti huma cari f’ dak li qed jigi sanzjonat cioe xogholijiet f’kamra bhal mijiet ohra li hemm madwarha fl-Ghadira, liema karma kellha bzonn li jsirilha dan ix-xoghol wara li konosegwenza ta' rih garrbet hsarat konsiderevoli;

2. Illi l-istess ragunijiet ta' rifjut moghtija mill-MEPA juzaw il-kelma 'caravan' (ara l-ewwel raguni ta' rifjut) meta huwa car anki fir-raguni ta' rifjut li qed issir referenza ghall-

kamra in kwistjoni kif jidher fil-pjanti sottomessi. Ghalhekk se mai l-istess zball ghamlitu l-Awtorita' stess fl-atti ta' din l-applikazzjoni jew altrimenti l-istess Awtorita' ma kinitx qed taghmel id-distinzjoni li issa qed tipprova tressaq quddiem it-Tribunal;

3. Illi din il-kwistjoni tal-kelma 'caravan' uzata fid-deskrizzjoni tal-applikazzjoni lanqas biss inqalghet quddiem l-Awtorita' u ma tqajjmitx mid-Direttorat u mihiex wahda mir-ragunijiet ta' rifjut ghalhekk l-Awtorita' ma tistax issa f'dan l-istadju tqajjem din il-kwistjoni li sincerament hija l-umli opinjoni ta' l-appellant li twaqqa fir-redikolu dawn il-proceduri li huma intizi sabiex ma jkunux proceduri formali zzejjed u bl-ghan princiapli li jaghmlu gustizzja ma' min haqqu u xejn aktar;

4. Illi mill-pjanti huwa evidenti li l-appellant qatt ma prova jqarraq bl-uzu tal-kelma 'caravan' u dan ghaliex il-pjanti juru ezatt l-istruttura in kwistjoni u kienu dawk il-pjanti li gew analizzati mill-Awtorita' ghalhekk mihiex xi kwistjoni li l-appellant issa qed jaghmel xi tibdil fil-pjanti izda hija l-Awtorita' li issa qed tipprova taghti interpretazzjoni diversa lill-kelma li l-intenzjoni taghha sa mill-bidu ta' l-applikazzjoni kienet carissima ghal kulhadd;

5. Illi jekk wiehed jara d-dokumentazzjoni prezentata mill-appellant, fosthom il-kontijiet tad-dawl u ilma wiehed jista jara kif sahanstra l-Korporazzjonijiet isejhu din l-istruttura bhala 'caravan' ghalhekk johrog car li din il-kelma fl-ambitu ta' dawn l-istrutturi hija uzata daqs li kieku qed tirreferi ghall-istrutturi proprja u mhux kif tippprova taghti x'tifhem l-Awtorita' cioe' li kellu jkun xi vann bir-roti. Tant hu hekk illi kieku l-applikazzjoni kienet intiza ghal xi haga bir-roti lanqas biss kienu ikun hemm bzonn tal-applikazzjoni 'ab inizio' ghaliex ma tikkwalifikax bhala struttura wisq anqas struttura permanenti;

6. Illi jekk it-Tribunal ihoss li d-deskrizzjoni ghandha tigi ccarata l-appellant m'ghandu l-ebda problema li jaghmel dan stante li din bl-ebda mod ma tbiddel is-sustanza tal-pjanti prezentati lill-Awtorita' u ghalhekk taqa fl-ambitu tal-gurisdizzjoni tat-Tribunal."

E. Illi permezz tat-Tieni Statement taghha l-Awtorita’ ressqet il-kummenti ulterjuri taghha kif gej:

“1. The appellant has during the course of this appeal, submitted another application PA 3212/09, requesting MEPA to consider once again the sanctioning of the structure subject of this appeal. The only difference is that instead of a caravan (which is clearly not) it is now being correctly referred to as a beach room. PA 3212/09 has been refused and has not been appealed. Once again, the proposal was found to run counter to the provisions in the local plan.

3. However the Authority wishes to stress that the proposal is also not acceptable according to the Local Plan (reason for refusal no.2). Policy NWRE 18 requires that the beach rooms include a living accommodation, toilet, shower, kitchenette and appropriate sewage disposal facilities. None of these amenities are indicated as existing and/or proposed and therefore the beach room/caravan does not meet the amenity standards specified in NWRE 18, para.11.5.19.

In addition, the design of the beach room, particularly the extensive use of corrugated sheeting, does not contribute to the improvement of the general appearance of the area. Sanctioning of this beach room would act as a precedent for similar applications in the area, which would be then difficult to refuse, resulting in the formal recognition of the area without any real improvement both in terms of standard of facilities as well as general appearance.

Therefore on the basis of the above, it is clear that the sanctioning of the beach room wuld compromises the implementation of the objectives set out for the enhancement of Ghadira Bay by North West Malta Local Plan in that the development of individual beachrooms is required to be assessed on the basis of the whole site context.”

Ikkunsidra ulterjorment:

Il-mertu ta’ dan l-appell jirrigwarda talba ghall-issanzjonar ta’ twaqqieh u r-rikostruzzjoni ta’ caravan ghall-uzu fis-sajf. Is-sit mertu ta’ dan l-appell jinsab fl-indirizz 46D Foreshore Structure, L-Ghadira, limiti ta’ Mellieha.

Din l-applikazzjoni giet rifjutata peress li l-izvilupp ma jistax jigi propost in vista tal-illegalitajiet ezistenti ai termini tac-cirkolari PA 2/96, u li l-izvilupp mhuwiex in linea mal-North West Malta Local Plan.

L-argumenti li tqajmu mill-partijiet fil-kors tas-smiegh ta’ dan l-appell jistghu jigu migburin fil-qosor kif gej:
• L-appellant jissottometti li l-applikazzjoni hija appuntu ghall-issanar, li l-istruttura ilha mibnijja ghexieren ta’ snin, u li l-karavan relattiv huwa permess u anki tithallas kera annwali lill-Gvern ta’ Malta; u li b’mod generali u kif konfermat permezz ta’ gurisprudenza, l-awtorizzazzjoni mitluba ghandha tigi akkolta in vista tal-hrug ta’ permessi ohrajn fl-istess zona;

• L-Awtorita’ tissottometti li r-rifjut inghata in vista tal-kunsiderazzjonijiet tal-Kummissjoni Ghall-Kontroll tal-Izvilupp, partikolarment l-ghaliex l-istruttura ma kienetx tidher fl-aerial photographs relattivi u ghalhekk hija llegali.

Fil-kors tas-smiegh ta’ dan l-appell qam l-argument jekk il-mertu jirrigwardax caravan cjoe’ vettura jew trailer li fieh jistghu jghixu u jorqdu n-nies jew semplicement struttura immobbli generalment uzata fl-istagun tas-sajf u ghall-istess raguni. It-twegiba ghal dan tinsab permezz tal-kontijiet ta’ d-dawl u l-ilma kif ukoll ta’ ircevuti ta’ pagamenti li saru lid-Dipartiment ta’ l-Artijiet (kif prezentati mill-appellant in sostenn ta’ s-sottomissjoni maghmula minnu stess); li hawn si tratta minn struttura immobli u mhux caravan cjoe’ vettura jew trailer.

Fil-fatt, uhud mill-ircevuti tad-dawl u tal-ilma huma ndirizzata bhala ‘Caravan Site’ u dawk tad-Dipartiment bhala ‘Foreshore Structure’ jew addirittura ‘Structure’. Ghal kull buon fine, minn dokument tal-Ufficju ta’ l-Artijiet

jigi osservat ukoll li l-kliem ‘caravan’ u ‘structure’ huma fil-kaz in ezami interkambjabbli. Il-parti rilevanti ta’ dan id-dokument igib is-segwenti:

“2. Il-post jekk jikkonsisti f’ art li fuqha m’hemm l-ebda struttura ghandu jintuza biss ghat-tqeghid ta’ ‘caravan’ jew oggett simili ghal skop ta’ rekreazzjoni; jekk jikkonsisti f’xi strutturi immobbli that l-ebda cirkostanza ma ghandu jintuza ghal skopijiet ta’ kummerc jew gliegh.”

Minn dan johrog li l-appellant hu legittimat meta’ jghid li jikri dan is-sit minghand id-Dipartiment ta’ l-Artijiet sabiex ikun jista’jzomm struttura fuqu. Jibqa’ ghalhekk l-argument jekk l-izvilupp li sar kienx in kontravenzjoni tal-policies u l-ligijiet ta’ l-ippjnar, ad intendere, il-mertu ta’ l-applikazzjoni kif originarjament saret lill-Awtorita’.

Fic-cirkostanzi, jidher li intuzaw materjali li ma’ jmorrux jew li mhumiex kompatibbli mal-karattru tal-area, bhalma huma per ezempju pjanci tal-fdewwex, etc. In oltre, kif tajjeb tirrileva l-Awtorita’, il-proposta hi in kontravenzjoni tal-policy NWRE 18 li tirrikjedi li strutturi bhal dawn ikollhom tip ta’ amenities li ma jirreduhomx f’akkomodazzjonijiet skadenti jew sub-standard, u ghalhekk dan l-appell ma jimmeritax kunsiderazzjoni favorevoli.

F’ l-ahharnett irir djigi osservat li minhabba n-natura partikolari ta’ dawn it-tipi ta’ sites, l-Awtorita’ gharfet imxiet tajjeb meta ma’ ppermettix zvilupp bhal dan odjern; cjoe’ li l-izvilupp f’dawn is-siti jsir on a case-by-case basis. Applikazzjonijiet bhal dawn ghandhom jigbruq flimkien id-diversi strutturi li jkun hemm fiz-zona partikolari.

Jiswa’ wkoll li kieku jkun hemm xi forma ta’ guidelines ta’ x’inhu lecitu li jsir, u certament ikun jixraq li kull sit jigi trattat skond il-karattru u l-context taz-zona. Ikun utili wkoll li fl-eventwalita’ li l-Awtorita’ tiddeciedi li tohrog permessi ta’ dan it-tip, torbothom ma’ terminu ta’ zmien sabiex b’ hekk hadd ma’ jkun jista’ jippretendi li jakkwista xi dritt kwezit fuq art tal-Gvern u li fuq kollox tappartjeni lill-kulhadd.

Ghalhekk, in vista tal-konsiderazzjonijiet kollha hawn fuq maghmula, u fuq kollox sabiex ikun konformi mal-policies tal-ippjanar vigenti, dan il-Tribunal qed jiddisponi minn dan l-appell billi jichad l-istess u jikkonferma ir-rifjut ghall-PA 161/05 mahrug mill-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp, fl-21 ta' Gunju 2010.

Ikkunsidrat

L-aggravji tal-appellant huma s-segwenti:
1. In-nullita tas-sentenza peress li t-Tribunal ha konjizzjonijiet ta' sottomissjonijet tal-Awtorita mhux awtorizzati u fejn l-appellant ma nghata ebda dritt jirribatti, u di piu rikors ghal sfilz ta' tali statement gie injorat mit-Tribunal. Id-decizjoni tat-Tribunal kienet bazata fuq dawn is-sottomissjonijiet;
2. Id-decizjoni hi kontradittorja billi filwaqt li tirrikonoxxi li l-appellant kellu dritt ghal struttura fuq is-sit, fl-istess waqt qalet li l-Awtorita kellha ragun ma tittrattax l-applikazzjoni b'mod individwali izda ghandha tikkomprendi d-diversi strutturi fuq is-sit. Imkien ma jirrizulta li l-Awtorita ghandha dritt timponi xi applikazzjoni holistika ghas-siti kollha f'daqqa, kif iddecieda t-Tribunal u fejn ma hemm ebda eccezzjoni fil-ligi li l-Awtorita ghandha xi jedd li timponi din it-tip ta' applikazzjoni;
3. In-nuqqas li t-Tribunal jikkonsidra l-commitment massiv fiz-zona u l-fatt innifsu li gia kienet tezisti struttura simili fuq is-sit jirrendi d-decizjoni nulla.

L-ewwel aggravju

L-appellant ressaq aggravju li fil-fehma tal-Qorti hu wiehed ta' natura serja. Jirrizulta illi t-Tribunal iddifferixxa l-appell ghad-decizjoni fis-seduta tal-24 ta' Novembru 2011, wara li kienu nghalqu l-provi kollha, ghal-21 ta' Gunju 2012.

Madankollu l-Awtorita pprezentat sottomissjonijiet ulterjuri fit-28 ta' Mejju 2012 fejn gie sottomess argument fis-sens illi l-izvilupp ma kienx accettabbli ghax imur kontra policy NWRE 18. Hu allaccja dan l-argument ghas isostni t-tieni

raguni ta' rifjut tal-Awtorita li l-izvilupp jikkomprometti 'the objectives set out for the enhancement of Ghadira Bay by North West Malta Local Plan in that the development of individual beach rooms is required to be assessed on the basis of the whole site context'.

Kuntrarjament ghas-sottomissjoni tal-Awtorita f'dan l-appell din ir-raguni cioe l-argument imqajjem bil-policy NWRE 18 mhix riflessa fit-tieni raguni ta' rifjut u qari tal-policy u tieni raguni ta' rifjut huma self-evident.

L-argument taht il-policy NWRE 18 hu wiehed specifku mhix generiku kif inhi t-tieni raguni ta' rifjut li minnha appella l-appellant u tqajmet wara li l-appell quddiem it-Tribunal kien gia ddiferixxa l-kaz ghad-decizjoni.

Aktar minn hekk, meta l-appellant gie notifikat b'din is-sottomissjoni gdida li kien fiha certa portata legali u fattwali, hu immedjatament oppona ghal prezentata ta' din is-sottomissjoni ulterjuri b'ittra tat-3 ta' Lulju 2012 (erronjament indikata 2011 fl-ittra) u talab l-isfilz billi ma kellux opportunita jirribatti.

F'din is-sitwazzjoni, it-Tribunal kellu zewg toroq miftuha quddiemu biex ikun deher li qed jadempixxi d-dover tieghu li jagixxi b'imparzjalita u skond il-principji bazici ta' gustizzja naturali. Seta' laqa' t-talba ghall-izfilz kif kellu kull dritt li jaghmel billi l-Awtorita lanqas biss talbet permess li tipprezenta nota ta' sottomissjonijiet ulterjuri qabel ipprezentaha, jew jaccetta li n-nota tibqa' fl-atti pero jissospendi l-prolazzjoni tad-decizjoni biex jaghti l-opportunita lil appellant jirribatti dan l-argument gdid.

It-Tribunal agixxa bl-aghar mod li seta' u injora t-talba tal-appellant u di piu uza sostanzjalment l-argumenti tal-Awtorita migjuba f'din in-nota ta' sottomissjoni bhala wiehed mill-elementi principali li fuqu bbaza d-decizjoni tieghu.

Din il-Qorti kienet tkun propensa li ma taghtix wisq importanza ghal lapsus procedurali tat-Tribunal kif ikkonduca l-proceduri f'din l-istanza pero ma tistax

timjorah billi t-Tribunal wera b'mod car f'qari tal-ahhar paragrafi tad-decizjoni li l-ahhar argumenti tal-Awtorita kellhom influenza sostanzjali fuq il-parti decisiva tad-decizjoni.

Dan jirrendi d-decizjoni manifestament ingusta fil-konfront tal-appellant li ma nghatax l-opportunita li jirribatti l-argumenti mressqa mill-Awtorita u wara t-Tribunal jiddeciedi illi jizen l-argumenti kollha u mhux biss dawk gejjin minn qanpiena wahda.

Dan l-agravju jimmeritah li jigi milqugh u ghal din ir-raguni biss id-decizjoni ghandha tigi annullata.

Ghal din ir-raguni l-Qorti tqis li ma hemmx lok li jigu konsidrati l-aggravji l-ohra.

Decide

Ghalhekk il-Qorti taqta' u tiddeciedi billi tilqa' l-appell ta' Joe Camilleri, tannulla d-decizjoni tat-Tribunal ta' Revizjoni tal-Ambjent u l-Ippjanar tal-21 ta' Gunju 2012 u tirrimetti l-atti lura lit-Tribunal biex jerga' jisma' l-kaz. Spejjez jithallsu mill-appellat.

< Sentenza Finali >

--------------------------------TMIEM--------------------------------