



QORTI TAL-APPELL

(KOMPETENZA INFERJURI)

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

ONOR. IMHALLEF MARK CHETCUTI LL.D.

Illum it-Tlieta, 27 ta' Gunju, 2017

Numru 5

Appell Nru. 4/2017

Alfred Attard

vs

**L-Awtorita tal-Ippjanar
(gia l-Awtorita ta' Malta dwar l-Ambjent u l-Ippjanar) u
l-kjamat in kawza Emmanuel Gatt**

Il-Qorti,

Rat ir-rikors tal-appell tal-applikant Emanuel Gatt tat-23 ta' Marzu 2017 mid-decizjoni tat-Tribunal ta' Revizjoni tal-Ambjent u l-Ippjanar tad-9 ta' Marzu 2017 ta' rifjut tal-applikazzjoni PA 3967/15 'to allow cooking on site to approved class 4d shop and construction of basement store';

Rat ir-risposta tat-terz oggezzjonat li ssottometta li l-appell ghandu jigi michud u d-decizjoni tat-Tribunal konfermata;

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:

lkkunsidra:

Aggravji:

1. Illi l-permess precedent PA 6191/05 ma jistax jintuza bhala pretest sabiexprojbizzjoni li kienet espressament ezkluzja f'dak il-permess, ossia tisjir fil-fond, issa tigi inkluzja u accettabli;
2. Illi l-permess precedenti approvat propju tenut kont il-qies zghir tal-istabbiliment u li ma kienx jinkludi tisjir, u ghaldaqstant l-izvilupp approvat fil-kaz odjern qed imor oltre dawn il-kondizzjonijiet u limitazzjonijiet tal-permess originali;
3. Illi l-flexibility policy u senjament il-proviso E tal-istess giet applikata b'mod skorrett u zbaljat favur il-proposta fl-applikazzjoni odjerna;
4. Illi l-permess qatt ma gie utilizzat u ghaldaqstant ma setax jigi kunsidrat espansjoni jew konsolidament ta' uzu jew attivata li ghadu ma giex attwat fuq is-sit;
5. Illi l-Kummissjoni approvat fumes extraction system minghar l-uzu ta' cumnija esterna kontra l-policy fil-linja gwida li ma tippermettix tali sistema, skont kif gja konfermat b'decizjoni tal-Qorti tal-Appell fl-ismijiet Pisani et kontra l-Awtorita' et.

Illi l-permit holder sostna dan li gej:

1. Illi l-fatt li nhareg permess fuq sit ma jfissirx li ma jistax jintalab permess ta' natura differenti;
2. Illi fil-kaz odjern, il-flexibility policy tapplika ghal kaz odjern, u l-Kummissjoni qieset il-proviso 'E' tal-policy FL-GNRL-1 fid-dawl ukoll ta' dak li jipprovdi l-proviso 'G' tal-istess tenut kont ta' diversi uzu kummercjali f'tul it-triq fejn jinsab is-sit inezami;
3. Illi s-sistema ta' flue less fumes extraction fil-kaz odjern hija kont il-gwida dwar il-kontroll tal-izvilupp tas-sena 2015, b'mod partikolari Policy numru 53 li tipprovdi li "the Authority will alternatively accept the use of filters that do not require external venting."

Illi l-Awtorita' spjegat dan li gej:

1. Illi s-sistema ta' flueless fumes extraction system hija konformi mal-Policy 15.5 tal-linja gwida dwar il-kontroll tal-izvilupp tas-sena 2007 applikabbli fil-kaz odjern li tinkoraggixxi tali sistemi flok l-uzu ta' cumnija esterna li din tal-ahhar trid tittermina fuq il-livell tal-bejt;

2. Illi dan gie ukoll konfermat fid-decizjoni tal-Qorti tal-Appell imsemmija mill-appellant, fejn gie konfermat illi f'kaz ta' uzu ta' flue, din ghandha tittermina fuq il-livell tal-bejt kif tesigi l-Policy 15.5 tal-linja gwida u mhux fuq il-faccata;
3. Illi s-sit huwa gja approvat ghall-uzu fi Klassi 4C bhala snack bar li ma jinkludix tisjir skont il-kondizzjoni mposta mill-Kummissjoni tal-Kontroll tal-Izvilupp fil-permess PA 6191/05, fejn dan tal-ahhar gie mgedded bil-permess ta' renova PA 884/13. Illi f'dan il-kaz, il-Kummissjoni kienet korretta li tapplika l-proviso 'E' tal-Policy FL-GNRL-1 dment illi l-uzu ma jiggerax impatt negattiv fuq il-madwar. F'dan ir-rigward gie kkommissjonjat l-Engineer's Report fejn gie inkluz dawk il-mizuri necessarji sabiex ma jinholoqx inkonvenjent lill-girien;
4. Illi z-zieda tal-livell sotterran huwa limitat kemm fid-daqs, li huwa ta' madwar 26 metru kwadru, kif ukoll fl-uzu, ossia dak ta' mahzen ancillari, tenut kont li dan jinsab totalment taht il-livell tat-triq minghajr mezz ta' ventilazzjoni. F'kaz ta' uzu addizzjonali ta' dan il-livell kif qed jigi allegat, ikun bi ksur tal-permess tal-izvilupp u suggett ghall-azzjoni ta' nfużar mill-Awtorita', ghalkemm ma jrendix l-permess wiehed hazin jew invalidu.

L-ewwel u t-tieni aggravji:

Illi fl-ewwel lok, dan it-Tribunal jinnota li s-sit huwa kopert b'permess validu ghall-uzu ta' snack bar minghajr ma jista' jsir tisjir skont il-permess PA 6191/05, u renovat bil-permess PA 884/13.

Illi l-permess originali kien mahrug mill-Kummissjoni tal-Kontroll tal-Ippjanar li dawret ir-rakomandazzjoni ta' rifuż u approvat il-proposta ta' snack bar suggett ghall-kondizzjoni li ma jsirx tisjir. Illi fil-fehma ta' dan it-Tribunal tali kondizzjoni hija parti mill-konsiderazzjoni tal-Kummissjoni meta giet deciza l-proposta originali fl-applikazzjoni PA 6191/05.

Illi f'dan l-istadju jrid jigi pprecizat illi kuntrarju ghal dak dikjarat fil-proposta tal-applikazzjoni ojderna, l-uzu approvat ma jistax jigi kunsidrat bhala uzu fi Klassi 4D, meta tisjir fuq is-sit kien specificament ezkluz fil-permess PA 6191/05 bhala kondizzjoni ghal hrug tal-istess permess. Ghaldaqstnat bhala stat ta' fatt, l-uzu approvat huwa uzu fi Klassi 4C u mhux 4D skont l-Ordni dwar l-Uzu tal-2014 vigenti, hekk kif tal-ewwel hija l-Klassi ta' 'Stabbiliment tal-Ikel u Xorb fejn Tisjir Mhux Permess' bhal fil-kaz tal-uzu bil-permess PA 6191/05. F'dan ir-rigward l-applikazzjoni odjerna, hija propju sabiex l-uzu minn Klassi 4C jigi mibdul fi Klassi 4D.

Madankollu l-kondizzjoni mposta fil-permess PA 6191/05 ma timpedixxiex applikazzjonijiet godda li jistghu jigu prezentati 'il quddiem bhal fil-kaz odjern, b'mod partikolari meta minn zmien ghal zmien jinbidlu jew jigu fis-sehh policies ta' ppjanar godda. F'dan ir-rigward dan it-Tribunal qed jichad l-ewwel u t-tieni aggravji tal-appell.

It-tielet u r-raba' aggravji:

Illi l-kwisjoni ewlenija tirrigwardja l-applikazzjoni tal-flexibility policy sabiex gie kunsidrat b'mod favorevoli l-uzu fi Klassi 4D minflok dak ta' uzu fi Klassi 4C fil-fond inkwistjoni li jinsab f'zona residenzjali tar-Rabat.

Illi l-appellant qed jinsisti illi l-proviso 'E' tal-flexibility policy giet applikat b'mod skorrett mill-Awtorita', tenut kont tal-fatt illi fuq is-sit ma hemm ebda 'legitimate operating premises' sabiex wiehed jiggustifika l-espansjoni jew konsolidament tal-attivitá ezistenti. Lanqas ma gie gustifikat il-htiega ta' tali espansjoni jew konsolidament fuq is-sit. Minn naha l-oħra il-kaz il-policy imsemmija ma tistax taplika bhala gustifikazzjoni f'zieda tal-uzu meta l-uzu approvat kien gja wiehed limitat sabiex jitnaqqas l-inkonvenjent lir-residenti.

Illi minn naha l-oħra kemm l-Awtorita' kif ukoll il-permit holder qed isostnu li l-kondizzjoni fil-permess tal-izvilupp ezistenti ma jistax jimpedixxi konsiderazzjoni ta' applikazzjoni ta' zvilupp gdid fuq is-sit, u jigi konsidrat skont il-policies vigenti. Illi f'dan ir-rigward gie fis-seħh il-flexibility policy fejn kemm skont il-proviso 'E' kif ukoll proviso 'G' tal-istess Policy FL-GNRL-1 jista' jigi konsidrat zvilupp dment li huwa 'neighbour compatible' ghalkemm jista' ma jkunx konformi mal-policies fil-Pjan Lokali jew Pjan sussidjarju.

Illi fil-process tal-applikazzjoni odjerna, il-case officer spjega dan li gej:
"The North West Local Plan designates the area as Residential where Class 4D uses are not within the allowable uses as indicated in policy NWUS 03 of the North West Local Plan. This premises is already covered with a Class 4D permit issued at reconsideration stage in PA 6191/05. The latter has been issued since the premises is of small size and has a low impact use and subject that no cooking takes place on site and to provide a ventilation report (min. 60 by DCC).

The proposal in the current application involves the additional use of a store at basement level having an area of 26 square metres and includes cooking on site. The latter proposal is one of the possible nuisance to the surrounding land uses. In the approved Permit PA 06191/05, it was already envisaged that cooking might take place on site since the approved Engineer's report at doc. 62a recommends an active carbon filter, which eliminate odours from the kitchen.

In the submitted Engineer's report at document 17E, it is clearly identified that fire safety, ventilation, noise, fumes and odours are being maintained according to standards and therefore a number of mitigation measures are being recommended. This shows that precaution is being considered to eliminate any form of nuisance that may be caused to the surrounding residential units. Hence, the flexibility policy FL-GNRL-1 (particularly proviso E which considers legitimate operating premises which intend to expand and consolidate their premises without relocation and are able to do so without creating unacceptable impacts on surrounding land uses) of Partial Review of Subsidiary Plans: General Policy relating to Regeneration/Consolidation Initiatives can be applied for this proposal on this particular site."

Illi l-flexibility policy, ossia l-Policy FL-GNRL-1 tipprovdi dan li gej:
"For instances listed in a) to g) below where development applications consist of proposals which are deemed to be neighbour compatible and will not result in unacceptable cumulative adverse impacts on the locality but may not be in line with the detailed provisions of approved Subsidiary Plans,

MEPA may consider justifiable departures from policies which can be adequately justified from a planning perspective;

[...]

e) Legitimate operating premises which intend to expand and consolidate their premises without relocating and are able to do so without creating unacceptable impacts on surrounding landuses;

[...]

g) Properties in areas which are none of the above but lie within the Development Zone or other areas designated for development in an approved

Subsidiary Plan and are already occupied by a considerable level of legitimate commitment whose nature may not necessarily be in line with local plan policies or on a site which is a legitimately established business outlet. However, this proviso shall not apply to sites which lie within:

[...]"

Illi f'dan ir-rigward, il-fatt illi s-sit kien gja kopert bil-permess tal-izvilupp f'uzu kif Klassi 4C kienet konsiderazzjoni ewlenija minn naha tad-Direttorat tal-Ippjanar u l-Kummissjoni tal-Ippjanar favur iz-zieda ta' tisjir fuq is-sit, ossia minn uzu fi Klassi 4C għall-uzu fi Klassi 4D. Illi f'dan il-kaz iz-zieda ta' tisjir mal-uzu ta' snack bar gie meqjus bhala uzu tal-istess generu, u għaldaqstant gie kunsidrat bhala "Legitimate operating premises which intend to expand and consolidate" skont il-proviso 'E' tal-flexibility policy.

Illi dan it-Tribunal mhux tal-istess fehma, hekk kif bdil fil-Klassi ta' Uzu ossia minn dak ta' Klassi 4C għal dak ta' Klassi 4D għandu jitqies bhala zieda fl-izvilupp, ossia zvilupp gdid u mhux sempliciment stabbiliment kummercjali ezistenti li jehtieg jespandi. Tali proviso kien certament japplika li kieku l-izvilupp propost kien biss limitat għaz-zieda tal-istore sotterran bhala uzu ancillari mal-uzu gja approvat, imma f'dan il-kaz hemm ukoll it-talba sabiex jinbidel in-natura tal-attivata kummercjali billi qed jizjed it-tisjir ta' ikel ukoll.

Illi dan it-Tribunal jinnota ukoll illi konsiderazzjoni jekk uzu gdid għandhux jitqies bhala 'neighbour compatible' jew le kif tesigi l-istess policy gie injorat għal kollox.

Illi f'dan il-kaz kemm l-uzu fi Klassi 4C u Klassi 4D huwa ekwivalenti għall-uzu fi Klassi 6 skont l-Ordni dwar il-Klassijiet tal-Uzu tas-sena 1994, kif applikat fil-Policy fil-Pjan Lokali. Tali uzu gie eskluż mill-lista ta' diversi klassijiet ta' uzu f'zoni residenzjali skont il-Policy NWUS 03. Illi f'dan ir-rigward, iz-zieda ta' tisjir ta' ikel ser jintensifika l-attivata' kummercjali, li hija eskluza minn zoni residenzjali, u għaldaqstant mhux konsiderata wahda idoneja f'tali zona. Illi f'dan ir-rigward, dan it-Tribunal qed jilqa' dawn l-aggravji.

Il-hames aggravju:

Illi l-ahhar aggravju jirrigwardja s-sistema ta' fumes extraction li ma tinkludix cumnija esterna. L-appellant qed jinsisti illi tali sistema mhiex kunsiderata fil-policy 15.5 tal-linja gwida tal-2007.

Illi l-Awtorita' qed tinsisti illi tali policy fil-fatt tikkunsidra uzu ta' flue less system kif spjegat fil-paragrafu precedneti il-policy li jinnota illi "It may of course be possible to utilise a form of filtering which does not require external venting and the Authority will encourage this." Illi l-permit holder ukoll sostna li tali direzzjoni fl-uzu ta' sistema flueless issa ormai hija stabbilita fil-linja gwida dwar il-kontroll tal-izvilupp tas-sena 2015 li ssuperat dik tal-2007.

Illi f'dan il-kaz, il-Kummissjoni qieset illi "the proposal is still in line with policy 15.5 of DC 2007 which indicates that when it is not physically possible to provide a chimney flue as a means of fume extraction it may be possible to utilize a form of filtering as in this case which does not require external venting."

Illi dan it-Tribunal qed jaqbel mal-Awtorita' li l-policy 15.5 tal-linja gwida tal-2007 fejn qed tirregola l-installazzjoni ta' cumnija, tindika ukoll li huwa possibli li jigi nstallat fume extraction system li ma jaghmlux uzu minn cumnija bhal fil-kaz odjern.

Madankollu, fir-rigward tal-interpretazzjoni ta' din il-policy, il-Qorti tal-Appell kienet cara illi "il-policy ma hallietx lok ghal ebda interpretazzjoni. Assumendo, kif del resto ghmel it-Tribunal, illi ventilation duct u flue huma definizzjoni tal-istess process, il-ligi issemmi biss il-possibilita ta' flue vertikali l-fuq mill-bejt tal-bini li mieghu tkun imwahhla u fejn anqas ma jidher li hu facilment permissibli tali installazzjoni meta tkun fuq il-faccata jew esposta ghal spazju pubbliku."

U hawnhekk il-Qorti ikkonkludiet illi "Il-policy tuza l-kelma 'shall' bl-ingliz u in oltre apparti flues vertikali ma tinkludix jew taghti spazju ghal mezz oħra ta' estrazzjoni fl-istess policy. Ghalhekk hi l-fehma tal-Qorti illi l-policy hi cara u t-Tribunal ma setax jestendi l-applikazzjoni taghha ghal strutturi mhux kontemplati jew dezumibbli mill-kliem tal-istess policy."

Min naha l-oħra, il-permit holder huwa korrett li jsemmi li issa ma hemmx dubju li l-uzu ta' flue less fume extraction system tista tigi kunsidratra bhala sistema alternattiva skont il-linja gwida tal-2015, u ghaldqstant f'dan l-istadju l-ilment tal-appellant jekk tali sistema kellhiex tigi kunsidrata mill-Kummissjoni meta giet deciza din l-applikazzjoni ser tirrendi biss f'ezercizzju akkademiku u ghaldqstant ma hemmx lok li jigi kunsidrat ulterjorment.

Madankollu, dan it-Tribunal gja qed jaqbel mal-appellant illi l-uzu tal-istabbiliment fi Klassi 4D billi ser jigi estiz tisjir fuq is-sit mhux konsidrat bhala wiehed 'neighbour compatible', f'zona residenzjali sabiex tapplika l-eccezzjoni tal-flexibility policy li tikkunsidra uzu li huwa eskluz miz-zona residenzjali skont il-Pjan Lokali.

Ghal dawn il-mottivi, dan it-Tribunal qed jilqa' l-appell, u qed ihassar il-permess tal-izvilupp PA 3967/15.

Ikkunsidrat

L-aggravji tal-appellant huma s-segwenti:

1. It-Tribunal naqas milli jqis is-sottomissjoni tal-applikant li z-zona hi committed kif trid il-policy FL-GNRL-1(g) tal-Flexibility Policy u anki fin-nuqqas ta' tali policy it-Tribunal kellu d-dover li jqis 'kull haga ohra ta' sustanza' skond artikolu 69(1) tal-Kap. 504;
2. Ghalkemm it-Tribunal kien korrett illi l-klassi 4d hu eskluż mill-lista ta' diversi klassijiet ta' uzu f'zoni residenzjali skond policy NWUS03 hi zbaljata l-konsiderazzjoni legali tat-Tribunal illi l-attivita proposta mhix idoneja f'tali zona peress illi tali policy tipprovdi li attivitajiet mhux elenkati fil-lista jistghu jigu konsidrati jekk jezitu 'overriding reasons to locate such cases within the RAS'.

Il-Qorti ser tikkonsidera dawn l-aggravji flimkien peress illi wiehed jorbot fuq l-iehor. Il-kwistjoni li kkunsidra primarjament it-Tribunal sabiex wasal ghal konkluzjoni jekk l-applikazzjoni mertu tal-vertenza quddiemu, deciza favorevolment mill-Awtorita kinitx timmerita li tigi konfermata, kienet is-segwenti. It-Tribunal kkonsidra li l-istabbiliment kien munit f'zona residenzjali tar-Rabat b'permess ta' snack bar minghajr ma jsir tisjir (PA 6191/05) kif rinovat bil-permess PA 884/13. Hu zied li z-zieda mitluba fejn hemm tkabbir bl-uzu tal-basement u zieda ta' tisjir mill-permess gia ezistenti cioe minn klassi 4c ghal wiehed 4d ma jinkwadrx ruhu fil-priviso 'e' tal-Flexibility Policy. Zied ukoll illi darba li policy NWUS03 teskludi stabbilimenti ta' klassi 4d mill-uzu permissibbli f'zoni, allura tali applikazzjoni ser tintensifika l-attivita kummercjali, eskluza minn zoni kummercjali u ghalhekk mhix idonea ghaz-zona.

In kwantu ghat-tieni aggravju, il-Qorti tqis li t-Tribunal zbalja fl-applikazzjoni korretta tal-policies. Fl-ewwel lok hu minnu li l-policy NWUS03 teskludi klassi 4d bhala 'acceptable use', lok ghal tisjir f'zona residenzjali pero l-istess policy taghmel eccezzjoni cara fejn ikun hemm 'overriding reasons'. Din il-kwistjoni giet injorata mit-Tribunal. B'zieda ma' dan u b'referenza ghall-ewwel aggravju, kwistjoni ta' importanza hi l-Felxibility Policy li trid tinqara flimkien mal-policy NWUS03 ghax il-'Flexibility Policy' tippermetti uzu li solitament skond policies partikolari lanqas huma meqjusa bhala idoneji, u ghandhom jigu konsidrati jekk jaqghu f'wahda mill-istanzi

msemmija fil-policy in kwistjoni cioe GNRL-1(a) sa (g). Din il-policy hi intiza ghal regeneration/consolidation initiatives. It-Tribunal qies din il-policy ghalkemm b'mod izolat mill-policy NWUS03 u wasal ghal konklużjoni li dan l-izvilupp ma hux kompatibbli mal-eccezzjoni kontenuta fil-paragrafu (e) tal-policy GNRL1 ghax hawn mhux kiwstjoni ta' espansjoni u konsolidazzjoni ta' sit izda zvilupp gdid. Din il-konklużjoni li hi wahda ta' ippjanar mhix sindakabli mill-Qorti billi taqa' fid-diskrezzjoni tat-Tribunal bhala kwistjoni ta' fatt fuq aspekk ta' ippjanar. Pero dak li ma kkunsidrax kif kellu l-obbligu jaghmel hu dak kunsirat f'paragrafu (g) cioe jekk is-sit jinsabx f'zona gia okkupata 'by a considerable level of legitimate commitment whose nature may not necessarily be in line with local plan policies or on a site which is a legitimately established business outlet'. It-Tribunal kellu jikkunsidra jekk tali zvilupp kienx kompatibbli ma' dak li jipprova dan is-subinciz u iqis dak li jghid il-ftuh ghal policy cioe jekk l-izvilupp hux 'neighbour compatible and will not result in unacceptable cumulative adverse impacts on the locality'. Din il-kwistjoni tqajmet quddiem l-Awtorita u t-tribunal fil-fatt jaccenna ghal fatt illi din l-ahhar kwistjoni giet injorata pero mbaghad naqas milli jikkonsidra hu bid-debitu avviz lil partijiet biex jaghmlu sottomissionijiet dwarha billi hu punt ta' ligi li t-Tribunal ghandu dritt iqajjem fl-istadju ta' appell jew irrimetta l-atti lil Awtorita biex tikkonsidra l-applikazzjoni minn dawn l-aspetti. Il-Qorti mhix b'xi mod taghti l-fehma taghha jekk l-izvilupp jidholx fil-parametri ta' dan is-subinciz u jekk hux kompatibbli fid-dintorni ta' fejn qed isir l-izvilupp izda qed tghid biss li dan kellu jigi konsidrat u deciz mit-Tribunal li sfortunatament ma ghamlux. Il-Qorti pero ma tqis floku l-argument tal-appellant li jekk teskludi dan kollu kellu jigi applikat l-artikolu 69(1) tal-Kap. 504 bhala 'kwistjoni ta' sustanza'. Il-Qorti gia esprimiet ruhha diversi drabi fuq il-portata ta' dan l-artikolu b'referenza u b'paragun ma' policies specifici. Dan l-artikolu fl-isfond tal-fattispecie ta' dan il-kaz ma jitqiesx rilevanti ghal vertenza. Dak li hu rilevanti hu l-applikazzjoni in tandem tal-policy NWUS03 mal-Flexibility Policy u jekk dan l-izvilupp jistax jitqies bhala wiehed fattibbli fid-dawl ta' dawn il-policies moqrija flimkien.

Decide

Ghalhekk il-Qorti taqta' u tiddeciedi billi fil-limiti ta' dak deciz, tilqa' l-appell ta' Emanuel Gatt u tirrevoka d-decizjoni tat-Tribunal ta' Revizjoni tal-Ambjent u l-

Ippjanar tad-9 ta' Marzu 2017, u tibghat l-atti lura lid-Tribunal beix l-appell jerga' jigi deciz mill-gdid. Spejjez ghall-Awtorita u Alfred Attard.

Onor. Mark Chetcuti LL.D.

Imhallef

Anne Xuereb

Deputat Registratur