QORTI TAL-APPELL

(KOMPETENZA INFERJURI)

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

ONOR. IMHALLEF MARK CHETCUTI LL.D.

Illum L-Erbgha, 27 ta' Gunju, 2018

Numru 6

Appell Nru. 20/2018

Landscape Properties Limited u Trevor Buttigieg

vs

L-Awtorita tal-Ippjanar
(gia l-Awtorita ta' Malta dwar l-Ambjent u l-Ippjanar)

Il-Qorti,

Rat ir-rikors tal-appell tal-Awtorita tas-16 ta' April 2018 mid-decizjoni tat-Tribunal ta' Revizjoni tal-Ambjent u l-Ippjanar tad-29 ta' Marzu 2018 li laqa' l-appell ta' Landscape Property Limited u Trevor Buttigieg u b'hekk hassar id-decizjoni tal-Awtorita tas-7 ta' Novembru 2016 li zammet fis-sehh ordni ta' skedar ta' farmhouse fi Triq l-Isponsun, Fgura skond Avviz Legali 722/1995 u regga' lura l-process fl-istadju ta' qabel id-decizjoni b'mod illi l-Awtorita tippubblika t-talba ghal tibdil fl-iskedar tas-sit in ezami u tipprovdi zmien xieraq biex tilqa' s-sottomissjonijiet minn persuni interessati u terga' tiddeciedi mill-gdid it-talba ta' descheduling tas-sit skedat b'dan li jkunu rezi pubblici kull rapport li jitressaq quddiem l-Awtorita ghad-decisjoni;

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

Rat id-decizjoni tat-Tribunal li tghid hekk:

Konsiderazzjonjiet ta' natura preliminari:
Illi wiehed mill-ilmenti mressqa fir-rikors tal-appell jirrigwardja l-mod kif il-Kunsill Ezekuttiv "ippermetta illi d-decizjoni mitluba minnu tkun influenzata minn konsiderazzjonijiet u fatti illi m' humiex rilevanti ghall-kaz odjern u li tressqu quddiemu bl-intenzjoni li tigi influenzata id-decizjoni."

Illi dan it-Tribunal kellu l-okkazzjoni li jikkunsidra ilment dwar nuqqas ta' konsultazzjoni xierqa u trasparenza fid-decizjoni tal-Awtorita' fir-rigward ta' process ta' 'de-scheduling' fl-ismijiet il-Kunsill Lokali Siggiewi et kontra l-Awtorita (Appell numru 204/15MS) et li qed tigi moqrija illum flimkien ma din id-decizjoni.

F'dan il-kaz l-ilment tressaq minn terza persuna nterresata, ghalkemm il-konkluzjoni ta' tali decizjoni ghandha ukoll relevanza ghal kaz odjern.

F'din id-decizjoni dan it-Tribunal ikkunsidra s-segwenti:
"F'kaz ta' skedar, il-ligi tippermetti lill-Awtorita' li tasal ghal skedar minghajr obbligu ta' pubblikazzjoni jew konsultazzjoni, u jkun biss wara li jigi pubblikat l-iskedar, is-sidien jew minn hu nteressat jista jirrikorri ghal-rimedju ta' rikonsiderazzjoni (mis-sid) jew ta' appell quddiem it-Tribunal.

F'kaz ta' bidla jew d-descheduling il-ligi hija siekta – pero huwa l-fehma ta' dan it-Tribunal illi gjaladarba skedar huwa ppubblikat u ghaldaqstant fid-dominju pubbliku, ikun ukoll utli – anzi obbligu fuq l-Awtorita' li tinforma b'mod pubbliku li ser ikun hemm proposta ta' tibdil jew sahansitra tnehhija ta' skedar. Dan johrog mill-fatt li "The scheduling process was made in the public interest, in the interest of present and future generations in order to preserve the natural and cultural heritage" (Aquilina K. (1999): Development Planning legislation p. 449). F'dan il-kaz huwa ukoll fl-interess pubbliku li talba jew process ta' descheduling tigi reza pubblika u tkun ikun suggett ghal konsultazzjoni mal-partijiet interessati qabel ma l-Awtorita' tasal ghal tali decizjoni finali.

Ta' minn isemmi li fil-process twil ta' din it-talba ta' de-scheduling odjern, l-Awtorita' kienet f'komunikazzjoni kontinwa mal-applikant u dan tal-ahhar gie notifikat kemm bir-rakomandazzjoni tal-Heritage Planning Unit (Ittra a fol 20 qabel l-ewwel decizjoni tal-Awtorita tat-23 ta' Gunju 2010, u e-mail a fol 95 fil-process ta rikonsiderazzjoni fl-inkartament tal-GF 124/08), kif ukoll gie maghrraf bid-decizjonijiet tal-Awtorita' tal-Ambjent u l-Ippjanar (Ibid. Ittra a fol 21 dwar l-ewwel decizjoni tal-Awtorita, u ittra bid-data tal-24 ta' Settembru 2015 dwar l-ezitu tad-decizjoni ta' rikonsiderazzjoni).

Ghalhekk, kif l-Awtorita' ghazlet li tilqa' sottomissjonijiet tal-persuna direttaemnt interessata, ossia l-applikant, kellha l-obbligu li twessa' tali

konsultazzjoni ma kull persuna li jistgha jkollha nteress fil-process ta' talba ta' de-scheduling, inkluz il-Kunsill Lokali koncernat u l-ghaqdiet ambjentali non-governattivi. F'dan ir-rigward, it-Tribunal huwa talfehma li l-Awtorita' kellha tippubblika tali applikazzjoni sabiex tilqa' ghal sottomissjonijiet mill-pubbliku, u dan fiddawl ta' principji ta' partecipazzjoni u trasparenza, inluz principju ta' gustizzjoni naturali tal-audi et alteram partem, fid-decizjonijiet li jistghu jittiehdu.

Ghal dawn il-motivi, dan it-Tribunal qieghed jilqa' l-ewwel aggravju skont kif gie kunsidrat hawn fuq f'din iddecizjoni, ihassar id-decizjoni tal-Awtorita' ta' Malta dwar l-Ambjent u l-Ippjanar tat-28 ta' Mejju 2015, u konsegwentament qed jannulla t-tibdil fl-iskedar kif pubblikat fl-Avviz tal-Gvern 903 tal-2015, u qed iregga lura l-process fl-istadju ta' qabel id-decizjoni, b'dan illi l-Awtorita' ghandha tippubblika t-talba ghal tibdil fl-iskedar tas-sit inemzai u tipprovdi zmien xieraq sabiex tilqa' s-sottomissjonijiet mill-Kunsill Lokali u minn persuni nteressati rispettivament u terga tiddeciedi mill-gdid it-talba ta' de-scheduling ta' parti mis-sit skedat kif pubblikat fl-Avviz Legali GN 400 tal-1996."

Fil-kaz odjern, il-Kunsill Lokali nterressat kien gie konsultat, anke tenut kont tal-fatt li l-iskedar tal-proprejta in ezami kien gie xprunat mill-istess Kunsill. Madankollu, minn dak li seta jikkonstata mill-process twil ta' de-scheduling fl-inkartamet tal-GF 272/98, dan it-Tribunal innota li ma hemm ebda process formali jew konsistenti ta' kif l-Awtorita' setghet tasal ghal konkluzzjoni u decizjoni li hija wahda ragenevolment korretta.

Minn naha l-ohra, l-ilment tal-appellant ghandu jigi ukoll kunsidrat fid-dawl illi mhux biss li l-Awtorita' setghet giet influenzata minn oggezzjonijiet li tresqu minn terzi, imma ghall-fatt li gie lez lilu d-dritt li jirribatti tali konsiderazzjonijiet billi dawn ma gewx pubblikati jew komunikati fi process miftugh u trasparenti kif normalment jigri f'kaz ta' applikazzjoni ta' zvilupp.

Dan dejjem qed jinghad fil-kuntest li l-istat ta' skedar tas-sit huwa wiehed finali u rez pubbliku, u ghaldaqstant it-talba ta' bidla fi skedar hija talba li ghandha tigi deciza mill-Awtorita' li konsegwentament tirrendi obbligu fuq l-Awtorita' li tasal ghal kull decizjoni b'mod trasparenti u fi process miftuh ghall-konsultazzjonijiet u skrutinju pubbliku, b'dan illi kull persuna nterressata kif ukoll ilmembri li finalment ser jiehdu d-decizjoni jkollhom stampa cara u nformazzjoni adegwata dwar it-talba inkwistjoni li qed tigi deciza.

Illi kif gie konkluz fid-decizjoni sucitata minn it-Tribunal, huwa utli fl-interess ta' ordni pubblika li applikazzjoni ta' de-scheduling tigi reza pubblika sabiex l-Awtorita' tkun f'posizzjoni ahjar li tilqa' ghal sottomissjonijiet mill-persuni nterresati kollha u tikkunsulta fejn mehtieg b'dan illi l-partijiet kollha nterresati jkunu nformati bil-process li jkun ghaddej, fid-dawl ta' principji ta' partecipazzjoni u trasparenza, inluz principju ta' gustizzjoni naturali tal-audi et alteram partem, fid-decizjonijiet li jistghu jittiehdu.

Illi fil-kaz odjern, dan it-Tribunal irid ukoll jimxi b'konsistenza fid-decizjonijiet, u ghaldaqstant tenut illi dan it-Tribunal gja esprima l-fatt li l-process ta' de-

scheduling huwa wiehed monk fil-kaz tal-appell numru 204/15MS, l-istess jirrizulta fil-kaz odjern, u ghaldqstnat qieghed ukoll jiddikjara nulla d-decizjoni tal-Kunsill Ezekuttiv u jirrimetti lura l-applikazzjoni ta' de-scheduling ghal konsiderazzjoni mill-gdid wara li ssir l-pubblikazzjoni necessarja.

Ghal dawn il-motivi, dan it-Tribunal qieghed jilqa' limitatament dan l-aggravju skont kif gie kunsidrat hawn fuq f'din id-decizjoni, ihassar id-decizjoni tal-Kunsill Ezekuttiv tas-7 ta' Novembru 2016, u qed iregga lura l-process fl-istadju ta' qabel id-decizjoni, b'dan illi l-Awtorita' ghandha tippubblika t-talba ghal tibdil fl-iskedar tas-sit inezami u tipprovdi zmien xieraq sabiex tilqa' ssottomissjonijiet minn persuni nteressati rispettivament u terga tiddeciedi mill-gdid it-talba ta' de-scheduling tas-sit skedat kif pubblikat fl-Avviz Legali GN 722 tal-1995, b'dan illi jkunu rezi pubblici kull rapport li jitressaq quddiem l-Awtorita' ghaddecizjoni.

F'dan ir-rigward, dan it-Tribunal qed jastjeni milli jiehu konjizzjoni ulterjuri ta' dan l-appell.

Ikkunsidrat

L-aggravji tal-Awtorita huma dawk li hu tenna f'appell fuq l-istess principju legali cioe appell nru 19/2018 fl-ismijiet Kunsill Lokali Siggiewi u Flimkien ghal Ambjent Ahjar vs Awtorita tal-Ippjanar et, liema aggravji kienu s-segwenti u cioe:

1. It-Tribunal zbalja fil-ligi meta qies li l-artikolu rilevanti cioe l-artikolu 81 tal-Kap. 504 ma kienx jipprovdi metodu ta' ipprocessar dwar tibdil jew revizjoni ta' skedar ezistenti u minn dik il-premessa zbaljata wasal ghal konkluzjoni errata fil-ligi dwar il-htiega ta' konsultazzjoni ma' terzi qabel tittiehed decizjoni mill-Awtorita.

Ma' dan l-aggravju l-Awtorita ziedet is-segwenti aggravju:

2. It-Tribunal applika hazin l-artikolu 81 meta qies li f'talba ta' bidla ta' skedar il-process ghandu jkun wiehed miftuh meta l-ligi trid proprju l-oppost cioe li l-process ghal thejjija jew bidla fil-lista ta' proprerta skedata ma jkunx wiehed miftuh ghal pubbliku tant li l-ligi fl-artikolu 81 tesigi biss li d-decizjoni tkun pubblikata u xejn aktar. B'hekk it-Tribunal bid-decizjoni tieghu introduca stadju fil-proces a bazi tal-artikolu 81 li l-ligi ma tahsibx ghalih. Dan hu kompitu tal-legislatur mhux tat-Tribunal u ghalhekk mar ultra vires il-poteri tieghu. In oltre jekk wiehed juza l-argument tat-Tribunal li l-ligi hi siekta fuq il-htiega ta' konsultazzjoni pubblika/esterna, la darba l-ligi ma issemi xejn, allur l-legislatur qatt ma ried jimponi dan ir-rekwizit ta' konsultazzjoni u t-Tribunal ma ghandux setgha jimponiha hu.

Din il-Qorti hi ferm perplessa mid-decizjoni tat-Tribunal li sahaq fuq argumenti gia maghmula fi process iehor cioe appell 19/2018 fl-ismijiet Kunsill Lokali Siggiewi et vs Awtorita tal-Ippjanar et li jirrigwardaw il-principju li skond l-istess Tribunal ghandu jirregola process amministrattiv ta' skedar jew ahjar tibdil jew tnehhija ta' skedar meta l-appell quddiem it-Tribunal ma kienx jirrigwarda l-linja ta' hsieb maghmul mit-Tribunal izda dwar in-nuqqas ta' motivazzjoni tal-Awtorita li tichad talba ta' tnehhija ta' skedar bla raguni fondata meta d-direttorat tal-istess Awtorita kien wasal ghal konkluzjoni differenti. Ma' dan gie sottomess illi d-decizjoni tal-Awtorita giet influenzata minn konsiderazzjonijiet jew fatti mhux rilevanti bl-intenzjoni li tigi influwenzata d-decizjoni.

L-Awtorita ma ressqet ebda ilment f'dan ir-rigward f'dan l-appell izda qed targumenta illi r-ragunament tat-Tribunal li waslitu ghad-decizjoni kienet errata fil-ligi. Fil-qosor qed jigi argumentat illi l-artikolu 81 ma jipprovdix ghal xi process pubbliku kemm fl-iskedar jew fit-tibdil jew tnehhija tieghu u fi kwalunkwe kaz it-Tribunal ma jistax jikkreja processi li ma jirrizultawx mill-ligi ghax ikun qed jagixxi ultra vires il-poteri tieghu u li fis-silenzju tal-ligi trid tigi applikata l-ligi kif inhi u mhux jigi mizjud maghha dak li ma jirrizultax mir-rieda tal-legislatur.

Din il-Qorti tqis li stante n-natura pjuttost serja tal-kwistjoni mressqa, din il-kwistjoni ghandha tigi indirizzata biex it-Tribunal ikollu direzzjoni cara dwarha. L-artikolu 81 kif kien fil-Kap. 504 applikabbli ghal kaz odjern jipprovdi ghal sitwazzjoni kemm ta' skedar jew bdil jew thassir ta' skedar. Il-ftuh ta' artikolu 81(1) jghid fil-fatt illi l-Awtorita ghandha thejjji u minn zmien ghal zmien tirrevedi lista ta' zoni, bini, strutturi u fdal b'importanza geologika, paleontologika, kulturali, arkeologika, arkitettonika, storika, antikwarjat, artistika jew ta' pajsagg kif ukoll zoni ta' sbuhija naturali jew ta' valur ekologiku jew xjentifiku (hawn izjed 'il quddiem imsejha "proprjeta skedata") li ghandhom jigu skedati ghal konservazzjoni. L-artikolu 81(2) imbaghad izid li l-lista ta' ordnijiet ta' konservazzjoni u kull zieda maghha jew bidla fiha ghandhom jigu pubblikati fil-Gazzetta tal-Gvern u f'gazzetti lokali. L-obbligu tal-Awtorita hi li tavza lil xi wiehed mis-sidien bl-ordni kif ukoll jitwahhal l-avviz tal-ordni fis-sit. L-avviz tal-ordni ghal konservazzjoni ghandu jinzamm f'indici apposta b'mod elettroniku b'manjiera li tista' issir ricerka biex jigi determinat jekk proprjeta hiex soggetta ghal tali ordni. L-

artikolu 81(3) ikompli jghid li l-lista ta' proprjeta skedata u kull tibdil jew zieda ghandhom jigu pubblikati fil-Gazzetta tal-Gvern u gazzetta lokali kif ukoll ghandu jigi avzat is-sid. Darba li jsir skedar, is-sid ghandu dritt jitlob lil Awtorita fi zmien tlettin jum min-notifika lilu jew pubblikazzjni fil-Gazzetta tal-Gvern, liema tigi l-ewwel biex issir rikonsiderazzjoni [art. 81(10)]. Imbaghad l-artikolu 81(11) jaghti dritt ta' appell quddiem it-Tribunal lil kull min ihossu aggravat b'decizjoni tal-Awtorita u dan skont it-termini imposti ghal appelli quddiem it-Tribunal. F'kaz ta' tnehhija jew tbaxxija ta' livell ta' protezzjoni, irid jintalab il-permess tal-Ministru u minghajr tali permess ebda decizjoni tal-Awtorita ma tkun valida.

Dak hu li tghid il-ligi fl-artikolu 81. Ghalkemm hu ghaqli, prudenti u mixtieq li kull process u procedura specjalment fil-kamp amminstrattiv tkun maghmula b'mod trasparenti biex tirrifletti li dak li qed isir qieghed isir fl-interess pubbliku pero l-parametri tal-policies u funzjonijiet tat-Tribunal huma regolati mill-ligi u jrid joqghod strettament fil-limiti li l-ligi timponi fuqu. Il-process ta' skedar jew bidla jew tnehhija huma regolati bl-artikolu 81 tal-Kap. 504. Dan hu artikolu ad hoc b'regoli specifici. Li kieku l-legislatur ried iqis skedar jew ordni ta' konservazzjoni bhal kull applikazzjoni ta' zvilupp bir-regoli li l-ligi timponi fuq applikazzjonijet ghal zvilupp, dan seta' u kien jaghmilha. Invece l-legislatur ma impona ebda obbligu fuq l-Awotrita hlief dawk li jirrizultaw b'mod car mill-artikolu 81. Dan ifisser illi l-iskedar jew tnehhija jew bidla fi skedar hi funzjoni primarjament interna afdata lil Awtorita li bhala l-entita regolatorja fuq kwistjonijiet ta' protezzjoni ta' siti u ambjenti fl-interess pubbliku, ghandha tiehu hsieb li tassigura li dak li hu misthoqq li jigi protett, taghmlu bl-ghajnuna u bl-awzilju ta' rapporti jew stharrig iehor espert li hi jidhrilha li hi necessarja biex tasal ghad-decizjoni taghha. La darba l-ligi ma timponi ebda razan jew proceduri oltre dawk imsemmija fil-ligi, cioe l-pubblikazzjoni tad-decizjoni u l-informazzjoni lis-sid, it-Tribunal ma ghandux il-poter li jzid proceduri li ma jirrizultawx mill-ligi, bhal ma huwa pubblikazzjoni tal-proposta jew intendiment jew laqghat fil-miftuh jew xi obbligu li jigu avzati terzi oltre s-sid jekk l-istess Awtorita ma tqis li jkun utili biex tasal ghal konkluzzjoni taghha, ghax altrimenti t-Tribunal ikun qed jmur lil hinn mill-poteri tieghu.

Dan maghdud ma jfissirx illi l-process ta' skedar jew tnehhija jew tibdil hu wiehed arbitrarju u bla ebda kontroll. Apparti l-kunsens tal-Ministru f'kaz ta' tibdil jew

descheduling, hemm kontroll importanti permezz tad-dritt tal-appell quddiem it-Tribunal ghal kull min ihossu aggravat b'decizjoni tal-Awtorita. L-artikolu 81(11) jiftah tieqa wiesa ferm biex min ihossu aggravat b'decizjoni ta' skedar jew tibdil jinvoka l-awtorita tat-Tribunal biex juza l-poteri kollha tieghu ta' revizjoni biex iqis l-ilmenti kollha u jasal ghal determinazzjoni jekk id-decizjoni tal-Awtorita hiex xierqa u gusta fic-cirkostanzi kollha tal-kaz. Hu f'dan il-hin illi t-Tribunal ghandu d-dritt jesigi li jitressqu quddiemu kull informazjzoni, dokument, prova jew rapport li wassal lil Awtorita tiehu d-decizjoni taghha, liema decizjoni f'kaz ta' skedar jew tnehhija suppost saret fl-interess pubbliku u mhux dak privat. F'dawn ic-cirkostanzi jrid jitqies ukoll illi 'kull min ihossu aggravat' mhux marbut li juri interess personali jew dritt ghax kif l-iskedar jew tibdil isir fl-interess pubbliku hu daqstant applikabbli l-principju li kull oppozizzjoni u lment f'dan l-istadju qed isir ukoll ghax dak li sar mill-Awtorita cioe d-decizjoni taghha qed jigi allegat li ma sarx fl-interess pubbliku fis-sens wiesa teighu fl-ambitu ta' protezzjoni ta' siti jew binjiet. Il-Qorti mhix ser tinoltra aktar fuq din il-kwistjoni billi mhux il-mertu tal-appell. Pero fic-cirkostanzi jirrizulta illi t-Tribunal wasal ghad-decizjoni tieghu fuq applikazzjoni hazin tal-igi cioe l-artikolu 81 tal-Kap. 504 u mar oltre l-poteri li taghtih il-ligi billi impona fuq l-Awtorita process ghal skedar jew tibdil fi skedar li l-ligi ma tahsibx ghalih.

Decide

Ghal dawn ir-ragunijiet il-Qorti taqta' u tiddeciedi billi tilqa' l-appell tal-Awtorita fit-termini hawz deciz u tirrevoka d-decizjoni tat-Tribunal ta' Revizjoni tal-Ambjent u l-Ippjanar tad-29 ta' Marzu 2018, u tibghat lura l-atti tat-Tribunal biex jerga' jiddeciedi l-appell mill-gdid. Spejjez jibqghu bla taxxa.

Onor. Mark Chetcuti LL.D.
Imhallef

Anne Xuereb
Deputat Registratur