QORTI TAL-APPELL

(KOMPETENZA INFERJURI)

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

ONOR. IMHALLEF MARK CHETCUTI LL.D.

Illum il-Hamis, 16 ta' Mejju, 2019

Numru 15

Appell Nru. 1/2019

Winston J. Zahra

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 tal-Ippjanar tat-28 ta' Jannar 2019 mid-decizjoni tat-Tribunal ta' Revizjoni tal-Ambjent u l-Ippjanar tat-17 ta' Jannar 2019 li biha laqghet l-appell ta' Winston Zahra u approvat l-applikazzjoni PA 5889/09 soggett ghal kundizzjonijiet imposti rigward 'demolition of existing farm building and replacement by one habitable unit and ancillary landscaping works' f'Farm at Hal-Dragu, Bidnija;

Rat ir-risposta ta' Winston J. Zahra li ssottometta 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 jirrigwardja t-twaqqiegh ta' razzett tal-broilers li jinsab wieqaf u minflok jigi mibni residenza f'sit li jinsab fl-inhawi ta' Hal Dragu, fil-Bidnija, limiti ta' San Pawl il-Bahar;

Illegalita' fuq is-sit:
Illi t-tielet raguni ta' rifjut tirrigwardja zvilupp allegatament minghajr permess fuq is-sit li jikkonsisti minn tfigh ta' hamrija fuq zona ta' blat f'zona fil-konfinin tan-Nofisnhar tas-sit mertu ta' dan l-appell.
Madankollu, dan it-Tribunal jinnota li l-Awtorita' naqset li tikkunsidra l-permess precedenti PA 2648/01 ghar-rigward sanzjonar ta' razzett tat-tigieg, fejn fuq is-sit indikat gie permess bini ta' manure clamp ta' kobor sostanzjali, bini ta' hitan kif ukoll landscaping skont il-pjanta approvata PA2648/01/56B, fejn l-estent ta' hamrija kien gja evidenti u necessarju ghal skop ta' landscaping kif approvat. F'dan ir-rigward, l-allegazzjoni ta' illegalita mhux sostnuta u ghaldaqstant it-tielet raguni ta' rifjut mhux fis-sewwa.

Mertu:
Illi l-bazi ta' rifjut jirrigwadja z-zmien li l-operat tar-razzett kien wieqaf bhala rekwizit sabiex ikun jista' jitwaqqa' tali bini u minflok tinbena residenza skont il-proviso 5c tal-Policy 6.2C tal-linja gwida. Skont tali Policy sabiex razzet jitqies li huwa wiehed abbandunt irid ikun wieqaf minn tal-inqas ghaxar snin minn qabel ma giet fis-sehh ir-Rural Policy [Rural Policy and Design Guidance, li giet fis-sehh fit-22 t'Awissu 2014], ossia qabel Awissu tas-sena 2014.
Illi mill-inkartament tal-applikazzjoni odjerna huwa konfermat illi r-razzett kien ilu wieqaf mis-sena 2008 skont dikjarazzjoni midDipartiment ghar-Regolazzjoni Veterinarja u Sahha tal-Pjanti [Vide ittra a fol 117h fl-inkartament tal-PA 5889/09].
Illi l-Policy 6.2C fil-linja gwida tipprovdi ghal redevelopment u change of use ta' bini ezistenti ODZ hekk kif 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 l-policy hija cara u ma thalli ebda lok ghall-interpretazzjoni. L-uzu gdid ossia dak residenzjali minflok dak ezistenti huwa eskluz ghajr fil-kaz li l-bini ezistenti huwa dak ta' razzett li kien ghal mill-inqas ghaxar snin qabel ma giet fis-sehh ir-Rural Policy, ossia qabel Awissu 2004, li r-razzet ma kienx qed jopera. Fil-kaz odjern, ir-razzett kien ghadu jopera sas-sena 2008, u ghaldaqstant l-eccezzjoni ghar-regola ma tapplikax ghar-razzett inkwistjoni.

Minn naha l-ohra l-appellant qed jinsisti illi tali policy ma kellhiex tigi applikata b'mod rigoruz billi ghandu jigi kunsidrat tenut illi ttnehhija ta' tali bini ta' razzett ser jirrizulta miljorament fuq l-ambjent rurali tal-madwar, filwaqt li l-istess sit jinsab fil-qalba ta' numru ta' residenzi bil-permess, u li jinsabu fil-vicinanza immedjata tas-sit kif prezentat permezz ta' block plan fis-sottomissjoni tat-22 ta' Jannar 2018.

Illi fil-fehma kunsidrata ta' dan it-Tribunal, tali konsiderazzjoni ghandhom jitqiesu bhala materja ta' sustanza rilevanti anke fid-dawl ta' dak li jipprovdi l-artikolu 72 subinciz (2) tal-Kap 552, kif ukoll il-proviso 5(d) tal-policy sucitata li tikkunsidra uzu alternattiv "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" kif jirrizulta fil-kaz odjern hekk kif gej:
(i) Illi l-bini ezisteni huwa wiehed estensiv – b'footprint ta' bini li jaqbez 1000 metru kwadru [Ibid. Vide block plan a fol 117g] -, li ghaldaqstnat it-tnehhija ta' tali bini bi struttura ta' mhux aktar minn 150 metru ta' footprint ser jirrizulta fi spazzju miftuh f'zona rurali, fejn ser jigi riprestinat zona ta' hamrija u landscaping informali.
(ii) Ser jirrizulta ukoll miljorament fid-dehra rurali u l-amenita kemm taz-zona rurali kif ukoll dik residenzjali tenut in-numru ta' residenzi madwar l-istess sit, anke tenut l-fatt li s-sit jinsab f'tarf iz-zona ta' rural settlement tal-Bidnija fid-direzzjoni tatTramuntana.

F'dan ir-rigward tali konsiderazzjonijiet huma materja ta' sustanza relevanti ghal kaz odjern fid-dawl ta' dak li jipprovdi l-Artikolu 72(2)(d), kif ukoll fir-rigward tal-proviso 5(d), fejn qed jigi kunsiderat a wider environmental benefit tenut il-kuntest rurali u valur xenografiku fejn jinsab is-sit mertu ta' dan l-appell.

Illi l-ahhar raguni ta' rifjut tista tigi ndirizzata billi jigi mpost tnaqqis fil-proposta ta' 'lawn' madwar id-dar, b'dan illi dan ghandu jigi biss limitat fiz-zona biswit is-swimming pool, u ghaldaqstant il-permess ser jigi limitat b'tali kondizzjoni.

Ghal dawn il-motivi, dan it-Tribunal qed jilqa' limitatament dan l-appell, ihassar id-decizjoni ta' rifjut, u jordna lill-appellant sabiex fi zmien tletin gurnata mid-data ta' din id-decizjoni jipprezenta pjanti godda li jindikaw tnaqqis ta' zoni b'lawn billi jigi mibdul f'hamrija u landscaping kif indikat supra, u jordna lis-Segretrju tal-Awtorita' tal-Ippjanar sabiex johrog il-permess tal-izvilupp fi zmien tletin gurnata wara li l-prezentazzjoni ta' tali pjanti, bl-impozizzjoni ta' kundizzjonijiet standard.

Ikkunsidrat

L-aggravju tal-appellant hu s-segwenti:

1. It-Tribunal qaleb ta' taht fuq it-taghlim tal-Qorti dwar kif ghandu jigi applikat b'mod korrett l-artikolu 72(2) tal-Kap. 552. Dan qed jinghad peress illi l-applikazzjoni kienet tmur kontra dak li jrid esplicitament policy 6.2(c) tar-Rural Policy and Design Gudiance 2014 rigward zviluppi simili. It-Tribunal filwaqt li ikkonferma dan qal li l-artikolu 72(2)(d) tal-ligi principali taghtih jedd li jiddipartixxi mill-policy minhabba 'a wider environmental benefit' tenut il-kuntest rurali u valur xenografiku fejn jinsab is-sit mertu ta' dan l-appell u l-proviso tal-artikolu 5(d) tal-policy 6(2)(c) li tikkunsidra uzu alternattiv 'that would result in a wider environmental benfit provided the site is already serviced by a road network that would adequately cater for the propsoed new use' L-appellant isostni li dawn ir-ragunijiet ma jistghux jigu uzati biex igibu fix-xejn il-kliem espress tal-policy.

Konsiderazzjonijiet tal-Qorti

Dan l-appell igib il-quddiem kwistjoni li din il-Qorti gia ikkunsidrat kemm qabel u wara d-dhul fis-sehh tal-Kap. 552 kif inhu illum. Fis-sentenza **Michael Debrincat vs Awtorita tal-Ippjanar**, il-Qorti ghamlitha cara illi ebda kunsidrazzjoni (f'dak il-kaz tqajmet il-kwistjoni tal-commitment) ma jista' qatt jeghleb il-fatt li permess ma ghandux jinhareg jekk isir kontra ligi, pjan jew policy. Il-Qorti terga' taghmilha cara f'dan l-appell li fejn il-legislatur hu car u ma jhallix diskrezzjoni ta' interpretazzjoni jew applikazzjoni diversa, l-Awtorita, it-Tribunal u l-Qorti huma marbutin f'dak li jrid il-legislatur. Il-Qorti izzid illi l-Awtorita in primis u t-Tribunal bhala awtorita ta' revizjoni ghandhom jizguraw li dawn il-principji jigu osservati ghax hu fil-fehma tal-Qorti l-uniku mod biex jigi assikurat level playing field ghal kull applikant u ebda dell jew

suspett ta' diskriminazzjoni jew favoritizmu ma titqajjem. Din il-Qorti mhix bi hsiebha tiddistakka ruhha mill-principji enuncjati minnha biex issewwi hsara jew hsara percepita b'decizjoni li tpoggi f'dubju dak li issostni hi stess. Qabel id-dhul fis-sehh tal-Kap. 552 id-dicitura tal-ligi kienet ftit differenti f'dak li kien jipprovdi l-artikolu 69 tal-Kap. 504. Il-Qorti kienet konsistentement cara illi xejn ma jista' jostakola jew ixejjen it-thaddim ta' ligi, pjan u policy kontra il-kelma cara tal-istess. Bid-dhul fis-sehh tal-Kap. 552 l-artikolu fuq imsemmi inbidel ghall-artikolu 72(2). Pero din il-Qorti qieset l-uzu tal-kliem uzat mill-legislatur li l-Bord <u>ghandu jqis</u> (sottolinear tal-Qorti) pjanijiet u policies imressqa quddiemu u ghandu jqis ukoll kull haga ohra ta' sustenza u hemm elenku ta' dawn l-elementi ta' sustanza. Fil-fehma tal-Qorti d-dicitura wzata ma biddel xejn mill-gurisprudenza kostanti ta' din il-Qorti tul l-ahhar snin. L-enfasi ghandha tibqa' fuq osservanza ta' ligijiet, pjanijiet u policies tal-izvilupp u fatturi ohra ta' sustanza ghandhom jitqiesu u jigu kunsidrati pero ma ghandhomx wahedhom ixejnu l-ligijiet, pjanijiet u policies applikabbli ghal kaz izda jikkumplimentaw biss u mhux ixellfu, jissostitwixxu jew imorru kontra l-istess ligijiet, pjanijiet u policies. Jekk l-argument ikun invers ifisser li l-Bord, it-Tribunal u anki l-Qorti jkollha s-setgha fittizja u diskrezzjoni bla razan jew kontroll li l-ligi, pjanijiet u policies huma biss gwida soggetti ghall-interpretazzjoni soggettiva ta' min qed jevalwa applikazzjoni bil-liberta ta' min qed jevalwa li jiskarta l-ligi, pjan u policy ghax iqis li l-applikazzjoni fiha element ta' sustanza li timmerita li tigi approvata anki jekk ghal grazzja tal-argument tmur kontra l-ligi infisha, pjan jew policy. Din ma tikkostitwix la certezza legali necessarja f'demokrazija li kull applikazzjoni tigi evalwata fl-ewwel lok skont ma jipprovdu l-ligijiet, pjanijiet u policies dejjem salv fejn jew hemm skiet fil-provedimenti tal-ligi, pjan jew policy jew hi afdata diskrezzjoni stretta jew ampja moghtija mill-istess ligi, pjan jew policy, jinghataw l-importanza debita l-elementi ohra ta' sustanza li jistghu jghinu fid-determinazzjoni ta' applikazzjoni.

Iccarata din il-kwistjoni ta' principju legali li ghandu jiggwida lil Qorti, il-Qorti tqis li t-Tribunal zbalja bl-ikrah fl-apprezzament u applikazzjoni korretta tal-ligi quddiem il-policy specifika rilevanti ghas-sitwazzjoni u zvilupp propost li tohrog b'mod car mill-policy 6.2(c) paragrafu 5(c) tal-Rural Policy and Design Guidance 2014 (li hu dokument approvat mill-Ministru) u tghid b'mod skjett u bla ebda estensjoni ta' intepretazzjoni illi zvilupp kif propost mill-applikant cioe redevelopment ta' bini

ezistenti f'ODZ kien jesigi li l-livestock farm mertu ta' dan l-izvilupp kien ilu wieqaf milli jopera ghal mill-anqas ghaxar snin qabel id-dhul fis-sehh tal-policy. Hareg b'mod car mill-provi u hu anki ammess u konfermat mit-Tribunal illi dan il-farm ma kiex ilu wieqaf milli jopera ghall-anqas ghaxar snin qabel id-dhul fis-sehh tal-policy. Kwindi t-Tribunal kellu jieqaf hemm ghax l-izvilupp kien imur kontra ta' dak li trid il-policy biex l-izvilupp isib approvazzjoni. Minflok it-Tribunal applika l-artikolu 72(2)(d) tal-Kap. 552 biex isostni li hemm element ta' sustanza li t-Tribunal kellu jqis fl-evalwazzjoni tal-applikazzjoni. Dan hu zbaljat ghax it-Tribunal injora l-principju kardinali li element ta' sustanza wahdu ma jistax iwarrab policy specifika li tirregola l-izvilupp li hi r-rieda tal-legislatur dwar jekk u meta ghandhom jigu approvati zviluppi simili. Di piu t-Tribunal iggustifika ruhu bil-paragrafu 5(d) tal-policy 6.2(c) li taghti approvazzjoni ghal zvilupp li 'would result in a wider environmental benefit' pero li ma qies it-Tribunal kienu l-ewwel kliem uzat f'dan il-paragrafu li jsemmi 'any other use'. Dawn il-kliem qed jeskludu ghalhekk l-applikazzjoni tal-artikolu 6.2(c) fejn hemm uzi ohra gia regolati u msemmija fil-policy. F'dan il-kaz l-uzu mitlub mill-applikant hu gia regolat bil-paragrafu 5(c) u kwindi ma jistax jigi applikat il-paragrafu 5(d) li ma hux il-mertu jew skop tal-applikazzjoni odjerna.

Ghalhekk maghmula dawn il-konsiderazzjonijiet tqis li l-aggravju tal-Awtorita hu gustifikat.

Decide

Ghal dawn ir-ragunijiet il-Qorti taqta' u tiddeciedi billi tilqa' l-appell tal-Awtorita tal-Awtorita tal-Ippjanar u tirrevoka kompletament d-decizjoni tat-Tribunal ta' Revizjoni tal-Ambjent u l-Ippjanar tas-17 ta' Jannar 2019. Spejjez ghall-appellat.

Onor. Mark Chetcuti LL.D.
Imhallef

Anne Xuereb
Deputat Registratur