MALTA

QORTI TA' L-APPELL

ONOR. IMHALLEF
ANTHONY ELLUL

Seduta tal-5 ta' Lulju, 2013

Appell Civili - Ghawdex Numru. 3/2012/1

Charmaine Bajada

Vs

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

Permezz ta' decizjoni li nghatat fil-21 ta' Gunju 2012 mit-Tribunal ta' Revizjoni ta' l-Ambjent u l-Ippjanar, giet imhassra decizjoni tal-Awtorita u t-Tribunal ordna l-hrug ta' permess ta' zvilupp ghall-bini ta' dar. L-applikazzjoni ggib in-numru PA 0996/09 u kienet *"To construct house with basement garage and pool"*.

B'decizjoni li nghatat mill-Awtorita' fis-17 ta' Mejju 2010 l-applikazzjoni tal-appellanti *"To construct house with basement garage and pool"*, giet michuda ghaliex:

1. Fil-parti l-kbira taghha l-art taqa' barra z-zona ta' zvilupp (Map. 14.5-C). L-izvilupp propost hu kontra

Structure Plan Policy SET11 u Local Plan Policy GZ-LMDZ-1.
2. M'hemmx gustifikazzjoni li jsir zvilupp fl-art (Structure Plan Policy SET12).
3. L-art qeghda f'Rural Conservation Area, u l-progett propost m'huwiex konformi ma' Structure Plan policy RCO2.
4. Il-progett m'huwiex konformi ma' policy 3.6 tad-Development Control Policy & Design Guidance 2007 peress li ghandu faccata inqas minn 4.2 metri.
5. L-izvilupp propost m'huwiex kompatibbi mad-dizinn urban u karatteristici ambjentali taz-zona rurarli fejn tinsab l-art.
6. Zoni li ghandhom 'scenic value' ghandhom jigu protetti. L-izvilupp ikun inkompatibbli ma' Structure Plan policy RCO4.
7. L-izvilupp propost ma jaqbilx ma' Development Control-Policy – Swimming Pools Outside Development Zone (Jannar 2000), b'mod partikolari paragrafu 5.1 peress li l-pixxina proposta ma taqax f'zona ta' zvilupp.
8. L-izvilupp propost jinvolvi bini fuq hafna mill-art u ghalhekk mhux kompatibbli ma' Structure Plan policy BEN17.

Fl-10 ta' Lulju 2012 l-appellanti appellat mid-decizjoni tat-Tribunal u spjegat li l-aggravji taghha huma:-

i. Interpretazzjoni zbaljata ta' regoli, policies u ligijiet applikabbli fejn zvilupp propost jista' jigi klassifikat bhala end of scheme development.
ii. It-Tribunal ghamel hazin meta ma kklassifikax is-sit tal-appellanti bhala end of scheme development.
iii. Il-kondizzjonijiet imposti fuq l-appellanti huma rigoruzi u restrittivi li effettivament jistultifika l-permess li ordna li jinhareg.
iv. Ukoll jekk wiehed kellu jaqbel mat-Tribunal li l-izvilupp isir minhabba l-interess pubbliku u mhux ghaliex huwa end of scheme development, l-ewwel zewg kundizzjonijiet huma ngustifikati u jammontaw ghal restrizzjoni li fir-realta' jipprekludu kull tip ta' zvilupp fattibbli.

Permezz ta’ twegiba prezentata fl-20 ta’ Novembru 2012 l-Awtorita wiegbet:

1. L-appell ghandu jigi michud ghaiex m’huwiex dwar punt ta’ ligi.
2. Id-decizjoni tat-Tribunal hi gusta.
3. It-Tribunal applika l-policies sknod ic-cirkostanzi u l-fatti speci partikolari tal-kaz u uza d-diskrezzjoni tieghu, kif kellu kull dritt li jaghmel.
4. L-aggravji huma kollha nfondati fil-fatt u fid-dritt.

L-appellanti oggezzjonat ghat-twegiba ghaliex issostni li giet prezentata wara t-teminu kontemplat fl-Artikolu 144(1) tal-Kap. 12 (ara verbal tal-21 ta’ Novembru 2012). Ma saret l-ebda riferenza ghall-provvediment ta’ ligi li dak il-provvediment japplika wkoll ghal dawn l-appell li jsiru minn decizjoni ta’ Tribunal. Ghalhekk din l-eccezzjoni hi michuda.

Kif osserva t-Tribunal fil-kors tal-process il-punt principali kien dwar jekk is-sit in kwistjoni kienx *end-of scheme development*. L-Awtorita’ kienet tal-fehma li:-

“ […] the proposal cannot be considered as an end-of-scheme development, in terms of the concession for sites abutting blank walls at the edge of the development zone, because the adjacent building consists only of a garage at basement level which is partially also ODZ. This means that at any time it may be fully developed into a terraced building with a proper side elevation overlooking ODZ may be provided at the upper levels. Therefore the adjacent building is the plot which qualifies for end-of-scheme development (known also as edge of development zone).” (tieni dikjarazzjoni tal-Awtorita’ annessa ma’ ittra datata 27 ta’ April 2012 li ntbaghatet lit-Tribunal).

Il-qorti tistqarr li hi perplessa bir-ragunament tal-Awtorita li f’kull zmien is-sit biswit dik tal-appellanti tista’ tigi zivluppata f’*terraced building*, meqjus:-

i. Dak li tghid policy GZ-Edge-1 tal-pjan lokali ghall-Ghawdex u Kemmuna;
ii. Illum fl-istat attwali tal-affarijiet kif jinsabu fil-post in kwistjoni, il-proprjetarju tas-sit biswit dik tal-appellanti zgur li ma jistax jipprospetta li jaghmel t-tip ta' zvilupp li semmiet l-Awtorita' gialadarba sabiex jizviluppa jkollu jiehu mill-art tal-appellanti peress li s-sit tieghu hu kollu okkupat minn bini.
iii. Li decizjoni ghandha tittiehed a bazi tal-fatti kif inhuma fiz-zmien li ser tinghata decizjoni u mhux x'jista' jigri fil-futur. L-osservazzjoni li ghamlet l-Awtorita' hi bazata fuq ipotezi u mhux fatti kif inhuma fiz-zmien li ttiehdet id-decizjoni.

Pero' dan m'huwiex appell minn decizjoni tal-Awtorita'.

Min-naha l-ohra ma jirrizultax a bazi ta' liema raguni inghata l-permess ta' zvilupp numru 2675/06 mahrug fis-27 ta' Ottubru 2006, cjoe' wara li kien dahal fis-sehh il-*local plan* ghall-Ghawdex. Qed jinghad hekk ghaliex hu altru milli evidenti li parti mill-garaxx li nbena jaqa' barra miz-zona ta' zvilupp (ara Map. 14.5-C [*Height Limitation & Main Development Boundaries*] tal-pjan lokali ghall-Kercem, Ghawdex). Policy GZ-Edge-1 tal-pjan lokali taqra:

"The massing and facades of new development which overlooks ODZ areas shall be designed in such a manner as to respect the traditional edge of settlement skylines. Additionally, it shall NOT be permissible to have blank party walls at the edge of a Development Zone. In such cases, the façade would need to have apertures and to be separated from the Development Zone Boundary by a back-garden (or side garden) of at least 3m. In cases where the existing plot cannot accommodate the side garden within the development zone boundary, the side garden may be accommodated outside the development zone boundary.".

Jidher li l-garaxx li nbena ma ghandux il-*features* kontemplati fl-imsemmija *policy* (ara wkoll ritratti esebiti mill-appellanti quddiem it-Tribunal fejn jidher hajt minghajr aperturi). Il-plot lanqas kellha wisa' bizzejjed biex ikun

jista' jsir *side garden* ta' 3 metri kif tezigi l-policy. Wiehed jista' jistaqsi, allura kif inghata permess ta' zvilupp biex jinbena garaxx ? Irrispettivament ta' x'inhi t-twegiba, 'il fatt li sar dak l-izvilupp ma jfissirx li s-sit tal-appellanti awtomatikament saret zvilupabbli. Mir-ritratt mehud mill-ajru tal-2008 (ara atti tat-Tribunal) meqjus ukoll fejn tispicca' l-linja ta' zvilupp skond Map. 14.5-C, hu altru milli evidenti kif il-plot tal-appellanti li qeghda tikkonfina l-garaxx taqa' barra z-zona ta' zvilupp. L-ghoti ta' permess ghal zvilupp urban f'zona simili m'huwiex xi dritt awtomatiku. Anzi ghandu jkun l-eccezzjoni. Bla dubju hemm element ta' diskrezzjoni fl-awtorita' li skond il-ligi tiddeciedi dwar applikazzjoni simili. Diskrezzjoni li din il-qorti m'ghandix l-awtorita' li tissindika.

Madankollu jibqa' 'l fatt li t-Tribunal iddecieda li fl-interess pubbliku ihassar id-decizjoni tat-Awtorita' u ordna l-hrug ta' permess ta' zvilupp. It-Tribunal ikkummenta:-

"Waqt li l-ideja tal-Awtorita' li taghmel is-sit adjacenti bhala dak li jaghlaq l-izvilupp taghmel sens mill-punto di vista ta' ppjanar, mill-lat prattiku zgur li hu problematiku ghaliex anke kieku s-sid tal-proprjeta adjacenti kellu johrog permess biex jibni end-of-scheme development dan jista jispicca ma' jinbena qatt ghaliex l-appellant tista' tibqa' tirrifjuta li thalli parti mill-izvilupp issir fuq l-art taghha u realistikament ikollha kull dritt li taghmel dan. Ir-rizultat finali jkun li din l-area tibqa fl-istat hazin li hi illum ghal hafna snin.

Ghal dawn ir-ragunijiet dan it-Tribunal jemmen li f'dan il-kaz li huwa wiehed anomalu u ghalhekk sui generi, l-ahjar soluzzjoni fl-interess pubbliku hu li jithalla li jigi zviluppat dan is-sit b'mod limitat hafna u b'numru ta' kundizzjonijiet immirati biex itejbu l-kundizzjoni generali tal-area fil-kuntest ta' dak li ghandu jkun village neighbourhood tipiku u akkoljenti.".

Bhala fatt irrizulta li l-parti l-kbira tas-sit proprjeta' tal-appellanti taqa' f'zona barra l-izvilupp. Il-principju generali hu li m'ghandux isir zvilupp urban barra z-zona ta' zvilupp (SET11 tal-Pjan ta' Struttura). Din hi ligi, b'dan li

f’paragrafu 7.6 jinghad: *“Normal and legitimate inclusions of development outside the development zone are farmhouses and other genuine agricultural buildings, reservoirs, picnic area toilets and car parks, and control buildings and walls/fences at archaeological and ecological sites.”*. Ghalkemm SET12 tal-Pjan ta’ Struttura tikkontempla l-possibilta’ ta’ eccezzjoni, din hi materja ta’ ippjanar li ma taqax fil-kompetenza ta’ din il-qorti biex tiddeciedi dwarhom.

Dwar l-aggravji tal-appellanti l-qorti taghmel dawn il-konsiderazzjonijiet:-

i. L-appellanti ghamlet riferenza ghan-noti dwar *Local Plans Rationalisation of Development Zone Boundaries Approved Document* b’mod partikolari (d), ma sservix . L-appellanti taghmel enfazi fuq dik il-parti li tghid:- *“**Unless otherwise specifically indicated, scheme boundaries ending in blank party walls are considered to generally qualify for an additional edge plot with a lateral side garden**….”*. Pero n-nota tispicca bil-kliem: *“[….] but these would need to be determined on a case-by-case basis”*. Din hi materja fejn bilfors irid ikun hemm element ta’ diskrezzjoni, li zgur li m’huwiex sindikabbli minn din il-qorti bhala xi punt ta’ ligi. Ukoll jekk wiehed kellu jikklasifika s-sit tal-appellanti bhala *end of scheme development*, il-kondizzjonijiet imposti huma parti mid-diskrezzjoni li t-Tribunal ghandu jkollu meta jordna l-hrug ta’ permess diment li l-kundizzjoni ma tkunx kontra xi ligi. M’huwiex il-kompitu ta’ din il-qorti biex tistabilixxi jekk il-kondizzjonijiet imposti mit-Tribunal humiex ragonevoli.

ii. L-appellanti ssostni li kien hemm tlett kazijiet fejn l-Awtorita diga’ ttrattat il-kwistjoni ta’ *edge of scheme development* u fejn l-interpretazzjoni li nghatat kienet li r-razzjonalizazzjoni serva biex jestendi u mhux jirrestringi z-zoni ta’ zvilupp. F’dan il-kuntest talbet li l-qorti tordna li f’dan l-istadju l-Awtorita’ tezebixxi kopji tad-decizjonijiet taghha dwar dawn il-kazijiet. Il-qorti ma tara l-ebda raguni ghalfejn ghandha tilqa’ t-talba. Il-fatti huma dawk stabbiliti mit-Tribunal. Il-kliem li l-applikazzjoni trid tigi deciza *“on a case-by-case basis”* hu car u ma jehtieg l-ebda

interpretazzjoni. L-appellanti ssostni li dan il-kliem ma jawtorizzax lill-Awtorita' li tiddiskrimina bejn applikant u iehor. Din il-qorti ta' revizjoni ma tistax tindaga dwar fatti relatati ma' kazijiet ohra[1].

iii. L-ilment tal-appellanti hu dwar tlett kundizzjonijiet li t-Tribunal ordna li jigu mposti fil-permess ta' zvilupp:-

a) Li trid tehles l-izvilupp fi zmien massimu ta' sentejn. L-appellanti ssostni li t-terminu hu qasir wisq. It-Tribunal jidher li ezercita diskrezzjoni ghal kaz li kellu quddiemu.

b) L-art laterali tibqa' tinqara bhala art agrikola. L-appellanti ssostni li *end of scheme development* ghandu jkollu *lateral garden* u mhux art agrikola fil-parti li taqa' barra miz-zona ta' zvilupp. Pero l-argument hu mibni fuq il-premessa li s-sit proprjeta tal-appellanti hu *end of scheme development*. Madankollu t-Tribunal qatt ma accetta din it-tezi. Anzi l-ordni ghall-hrug ta' permess m'hijiex bazata fuq konkluzjoni li s-sit hu end of scheme development imma fi kliem it-Tribunal, minhabba li qies li dan hu kaz *"anomalu u ghalhekk sui generis"* u li kien fl-interess pubbliku li l-area ma tibqax *"… fl-istat hazin li hi illum ghal hafna snin."*. Wiehed irid jiftakar li din l-art taqa' barra miz-zona ta' zvilupp.

c) Li l-izvilupp jista' jkun wiesgha l-iktar 4.2 metri. L-appellanti tilmenta li l-art taghha hi *" [….] wiesgha ghexirien ta' metri u fiha jista' facilment isir zvilupp ta' almenu wisa' ta' plot normali jekk mhux ukoll ftit iktar. B'wisa' ta' plot normali, l-esponenti tifhem wisa' ta' almenu seba' jew tmien metri (bejn tlieta u ghoxrin pied u sitta u ghoxrin pied)."*. Il-konkluzjoni tal-appellanti hi li d-dar li qieghed jipprospetta t-Tribunal hi *"barumbara"*. Hu

---

[1] F'ittra datata 28 ta' Dicembru 2011 li kienet intbaghtet mill-appellanti lit-Tribunal jissemmew it-tlett kazijiet fix-Xaghra fejn l-appellanti ssostni kienu postijiet *"[…] outside the development zone and this on the basis that allowing the construction of the buildings applied for by the respective applicants would serve to camouflage the blank party wall resulting from the development within the development zone."*. Mid-decizjoni tat-Tribunal hu evidenti li dawn il-kazijiet ma gewx ikkunsidrati. Madankollu fir-rikors tal-appell l-appellanti m'hijiex titlob ghar-revoka tad-decizjoni minhabba li t-Tribunal naqas milli jitratta s-sottomissjonijiet li saru.

evidenti li l-appellanti qeghda tistieden lill-Qorti biex tara jekk din il-kondizzjoni hijiex ragonevoli[2] u sahansitra taghti proposta ta' kif jista' jsir l-izvilupp biex ikollha iktar spazju. Fil-fatt targumenta li b'dik il-kundizzjoni t-Tribunal qieghed jippretendi li kull kamra tad-dar isservi wkoll bhala kuridur. Din il-qorti ma ghandha l-ebda awtorita' li tissindika r-ragonevolezza jew le ta' kundizzjoni mposta mit-Tribunal ghall-hrug ta' permess, u certament li dan m'huwiex punt ta' ligi li fuqu jista' jsir appell. L-appellanti ghamlet ukoll riferenza ghal paragrafu 3.6 tal-Policy and Design Guidance 2007, fis-sens li plot tal-bini ghandu jkollha faccata ta' 6 metri[3]. Il-policy taqra:

"The minimum permissible site frontage shall normally be 6 metres, although, where the size or shape of the site is such that this cannot be attained, MEPA may permit residential development provided that the site frontage is not less than 4.2 metres …….".

Il-paragrafu qieghed jaghti taghrif dwar dak li **normalment** titlob il-MEPA, cjoe' site b'faccata ta' sitt metri (6m). Pero' ma jfissirx li bil-kondizzjoni li mpona t-Tribunal kien qieghed jikser il-ligi. Hu evidenti li t-Tribunal kien dispost li jinhareg permess ta' zvilupp bil-kundizzjoni li jsir l-inqas zvilupp possibbli u dan meqjus li l-parti kbira tas-site taqa' barra miz-zona ta' zvilupp. Mill-policy hu evidenti li hu moghti element qawwi ta' diskrezzjoni f'min irid jiddeciedi. L-appellanti tidher li qeghda tinsa li d-decizjoni li ha t-Tribunal hi bazata fuq l-interess tal-pubbliku, u kien ghalhekk biss li ordnat li jinhareg permess ta' zvilupp. Sahanistra t-Tribunal iddeskriva l-kaz bhala *sui generis*.

d) M'hemmx dubju li t-Tribunal ghandu bis-sahha tal-ligi l-awtorita' li jordna l-hrug ta' permess ta' zvilupp u wkoll jimponi kondizzjonijiet (Artikolu 41 tal-Kap. 504). Fid-decizjoni t-Tribunal iddikjara li r-raguni ghall-kundizzjonijiet

---

[2] Tant hu hekk li tiddeskrivi l-kondizzjoni mposta mit-Tribunal bhala *"[.....] wahda insensata ghal kollox, ghaliex zgur li l-interess pubbliku ma huwiex sejjer b'xi mod jigi ppreguikat li kieku l-esponenti tithalla tibni d-dar taghha fuq wisa' ta' qatgha art normali"* (fol. 12). Sahansitra f'nota prezentata fit-23 ta' Novembru 2012 huwa ddikjara li *"..... r-restrizzjoni imposta fuqha li tibni biss fuq wiesa' ta' 4.2m hija wahda arbitrarja, irragonevoli u diskriminatorja ghal-ahhar….."*.

[3] Ara nota prezentat fit-23 ta' Novembru 2012.

hu *"[….] biex itejbu l-kundizzjoni generali tal-area fil-kuntest ta' dak li ghandu jkun village neighbourhood tipiku u akkoljenti."*. Fir-rikors tal-appell m'hemmx ilment li t-Tribunal ma tax ragunijiet ghal kull wahda mill-kundizzjoniji li mpona. Ghalhekk ghal finijiet ta' dan l-appell din il-qorti ma tistax tesprimi ruhha dwar dan gialadarba trid tiddeciedi a bazi tal-aggravji li jkunu tressqu mill-appellant.

e) It-talba tal-appellanti hi sabiex din il-qorti tikkonferma s-sentenza li nghatat mit-Tribunal fil-21 ta' Gunju 2012 in kwantu ordnat li l-permess ghal zvilupp mitlub minnha jinhareg mill-Awtorita, tvarja s-sentenza fir-rigward tal-ewwel, tieni u hames kondizzjoni mposti mit-Tribunal u minflok timponi kundizzjonijiet li huma *"…. Iktar adattati ghall-lokalita' li fiha tinsab l-art taghha u l-klassifikazzjoni taghha bhala edge of development plot."*. L-appellanti m'hijiex titlob li l-qorti tannulla d-decizjoni tat-Tribunal ghaliex ma esprimiex ruhu dwar jekk is-sit tal-appellanti ghandux jitqies bhala *end-of-scheme development*. Fil-fatt id-decizjoni tat-Tribunal m'hijiex bazata fuq policies izda fuq dak li hu *"[….] l-ahjar decizjoni fl-interess pubbliku li wiehed ghandu jfittex biex jasal ghal soluzzjoni."*. Mir-rikors tal-appell hu evidenti li r-rikorrenti ghazlet it-triq li ma tiehux ir-riskju li titlob li d-decizjoni tat-Tribunal tigi mhassra bil-possibilita' li ssib ruhha f'sitwazzjoni fejn trid terga' tibda 'l-battalja' quddiem it-Tribunal. Certament li b'dak li qeghda titlob l-appellanti qeghda tippretendi li din il-qorti tilbes il-libsa tal-Awtorita' jew tat-Tribunal u timponi kundizzjonijiet hi. Haga li din il-qorti zgur li m'ghandix l-awtorita' li taghmel.

Ghal dawn il-motivi l-qorti tichad l-appell bl-ispejjez kontra l-appellanti.

< Sentenza Finali >

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