

Европейски съд по правата на човека

Фредин срещу Швеция (Fredin v. Sweden)

Жалба № 12033/86, А.192

Решение от 18 февруари 1991 г.

(резюме) *

Чл. 1, ал. 2 от Протокол № 1: контрол върху ползването на собствеността; **чл. 14 ЕКПЧ** във връзка с **чл. 1 от Протокол № 1**: забрана за дискриминация при упражняване на правата по Конвенцията; **чл. 6, т. 1 ЕКПЧ**: достъп до съд при спор относно граждански права и задължения

Отмяната на разрешение за търговска експлоатация на кариера за чакъл върху собствен имот представлява намеса при упражняването на правото на необезпокоявано ползване на собствеността, включително икономическите интереси, свързани с експлоатацията на кариерата.

По смисъла на чл. 1 от Протокол № 1, понятието "лишаване от собственост" обхваща не само формалното ѝ отнемане, а и мерки, които съставляват фактическо отнемане. В случая предприетата мярка е имала за цел да контролира ползването на собствеността, но все пак трябва да се установи дали последиците от отнемането на разрешението са толкова сериозни, че да съставляват едно фактическо лишаване от собственост.

Изискванията за предвидимост на релевантните правни разпоредби и за съществуване във вътрешното право на определена степен на правна закрила срещу намеса на властите са приложими и в хипотезата на чл. 1, ал. 2 от Протокол № 1.

Факти по делото

Жалбоподателите г-н и г-жа Фредин притежавали земя в община Боткирке, с ферма и кариера за чакъл. Парцелът, в който се намирала кариерата, имал площ 27 хектара и бил специално образуван през 1969 г. от части от други имоти, с оглед на нейната експлоатация.

Когато майката на г-н Фредин закупила земята през 1960 г., търговската експлоатация на кариерата за чакъл била спряна от средата на 50-те години. Междувременно, чакъл бил добиван само за нуждите на фермата. Семейство Фредин желали да подновят търговската експлоатация и на 20 март 1960 г. подписали лицензионен договор с две дружества (Йехандерс), като им предоставили, срещу заплащане на годишна такса, изключителното право да добиват чакъл от кариерата в

* Материалът е подготвен и предоставен от Фондация *Български адвокати за правата на човека*, като част от диск „Сборник материали по правата на човека”, издаден от НИП през 2007 г.

продължение на 50 години.

През 1963 г., с изменение на Закона за защита на природата от 1952 г., била въведена забрана за извличане на чакъл, без надлежно разрешение. На 11 декември 1963 г. областната администрация в Стокхолм предоставила на родителите на г-н Фредин необходимото разрешение. В него се предписвало между другото, че добиването на чакъл трябва да се осъществява в съответствие с план, съставен през май 1962 г. По-специално, то следвало да се извършва на три етапа, всеки от които да не превишава десет години. В допълнение, през всеки един от етапите трябвало да се извършват възстановителни работи, съответно финансирани.

На 4 септември 1969 г. г-н Фредин получил 1/5 от собствеността по дарение от майка си.

На 1 юли 1973 г. било прието изменение на Закона за опазване на природата от 1964 г., което давало възможност на областните административни управи да отнемат разрешителните, дадени преди повече от 10 години. Съгласно преходните разпоредби, по отношение на разрешения като това в настоящия случай, които били в сила към датата на изменението, 10-годишният срок се броял от тази дата.

На 31 юли 1977 г. жалбоподателите изкупили остатъка от имота и станали негови съсобственици при квоти 2/3 за г-н Фредин и 1/3 за съпругата му. Областната управа била информирана за промяната в собствеността.

Въпреки многото искания, отправяни в течение на годините, компаниите Йехандерс все още не били започнали търговската експлоатация на кариерата към момента, когато жалбоподателите придобили изцяло земята. Поради това семейство Фредин завели дело за разваляне на договора, но спорът приключил със споразумение, според което лицензионният договор между страните се прекратявал, считано от 1 октомври 1979 г.

На 3 октомври 1979 г. жалбоподателите поискали разрешението за добиване на чакъл да бъде официално прехвърлено на тях. Със съгласието на родителите на господин Фредин, през 1980 г. те започнали да експлоатират кариерата, отчасти чрез сключване на лицензионен договор с ново лице. По това време областната административна управа предложила да изкупи от жалбоподателите разрешението за експлоатация, според тяхното твърдение за сума от 50 000 шведски крони. Жалбоподателите, обаче, не приели тази оферта. От 1983 г. те осъществявали част от бизнеса самостоятелно, чрез дружество с ограничена отговорност, което притежавали.

На 30 май 1980 г. администрацията разрешила на жалбоподателите, като изключение от общата забрана за строителство на морския бряг, да изградят кей с оборудване за товарене на кораби. Изключението било в сила до следващо разпореждане, но за срок, не по-дълъг от срока на разрешението за добиване на чакъл. Жалбоподателите построили кей, който им струвал 1 милион крони и в периода 1980 - 1983 г. инвестирали около 1 250 000 крони в бизнеса по добиване на чакъл.

На 24 април 1981 г. областната администрация поискала от жалбоподателите да предоставят финансово обезпечение от 40 000 крони за покриване на възстановителни разходи, което впоследствие било увеличено на 75 000 крони. След като жалбоподателите осигурили поисканото обезпечение, с "частично решение" от 14 април 1983 г. административната управа изменила решението си от 1963 г., с което било дадено разрешение за добиване на чакъл на родителите на г-н Фредин,

като прехвърлила разрешението на новите собственици. Управата добавила, че планира да издаде нови указания относно работите по възстановяване и че с оглед изменението от 1973 г. на Закона за опазване на природата има намерение през 1983 г. да преразгледа въпроса относно разрешението, с оглед на възможно прекратяване на дейността.

На 25 август 1983 г. областната административна управа известила жалбоподателите, че в интерес на опазването на природата има намерение да измени разрешението, като предвиди използването на кариерата да бъде преустановено на 1 юни 1984 г. В меморандум от 14 май 1984 г. управата посочила два възможни начина за прекратяване на експлоатацията. Единият бил добиването на чакъл да се спре колкото е възможно по-скоро, тъй като нанасяло щети на околната среда и в областта вече имало достатъчно добит чакъл. Другият бил да се разреши добиването на чакъл за още няколко години, като по този начин на областта се придаде естествен облик. Този меморандум бил изпратен на Националния съвет за защита на природата и на общината Боткирке. На 18 септември 1984 г. Националният съвет отговорил, че предпочита първата алтернатива и намира, че е била дадена достатъчна възможност за експлоатация на кариерата, като се има предвид, че разрешителното е действало повече от 20 години. На 1 октомври с.г. общината изразила становище, че е за предпочитане определянето на период за закриване на кариерата, което би улеснило възстановяването на околната среда.

С ново частично решение от 19 декември 1984 г., областната администрация разпоредила добиването на чакъл от кариерата да бъде преустановено в рамките на три години, т.е. до края на 1987 г., към която дата да бъде възстановена и околната среда. От деня на решението следвало да се преустанови добиването на чакъл от някои части на кариерата и до 1 март 1985 г. жалбоподателите трябвало да увеличат финансовото обезпечение на 200 000 крони, за да бъдат покрити евентуални разходи по възстановяване, предизвикани от разрастващата се дейност в кариерата.

Собствениците обжалвали това решение пред правителството. На 12 декември 1985 г. Министерството на земеделието отхвърлило жалбата, но разпоредило, че срокът на разрешението за експлоатация трябва да бъде продължен до 1 юни 1988 г. и финансовото обезпечение да бъде внесено най-късно на 1 март 1986 г. Преди да изтече срокът на разрешението, жалбоподателите на два пъти отправили искания за ново разрешение, но те не били удовлетворени. Правителството удължило срока до 1 декември 1988 г., когато добиването на чакъл от кариерата било преустановено. Към този момент жалбоподателите почти били приключили първия от трите етапа по плана, утвърден като допълнение към разрешението за експлоатация от 11 декември 1963 г.

На 9 февруари 1989 г. областната административна управа поискала от прокуратурата да образува наказателно производство срещу г-н Фредин за неспазване на Закона за опазване на природата - той не бил възстановил кариерата в състоянието ѝ, изискващо се според първоначално даденото разрешение. Към момента на произнасяне на Европейския съд, производството било все още висящо.

На 14 март 1989 г. управата отхвърлила искането на жалбоподателите за специално разрешение за добиване на чакъл, за да им се даде възможност да спазят плана от 1987 г. за възстановяване на местността. Жалбата им до правителството била отхвърлена, както и молбата им за съдебен преглед съгласно новия Закон за съдебен преглед на някои административни актове, влязъл в сила през 1988 г. Това

производство не е предмет на настоящата жалба.

Що се отнася до отражението на отмяната на разрешението върху стойността на имота и на дружеството им с ограничена отговорност, жалбоподателите са се позовали на три удостоверения. Според първото, издадено от частен консултант на 17 март 1987 г., от документацията на дружеството ставало ясно, че без приходите от кариерата то би изпаднало в несъстоятелност. Съгласно второто, дадено също от частен консултант-икономист, през 1988 г. дружеството би имало пазарна цена от 14 до 18 милиона крони, ако на жалбоподателите беше дадена възможност да добиват чакъл след 1980 г., без намесата на властите. Съгласно третото удостоверение, вследствие на отнемането на разрешението данъчната оценка на кариерата през 1988 г. възлизала на по-малко от 1000 крони, а пазарната стойност на имота била намалена с 15 500 000 крони.

Общата загуба на жалбоподателите възлизала на приблизително 28 до 31 милиона крони.

Резюме на решението на Европейския съд

I. Относно твърдяното нарушение на чл. 1 от Протокол № 1.

Жалбоподателите твърдят, че отнемането на разрешението за експлоатация на кариерата е в нарушение на чл. 1 от Протокол № 1.

Съдът намира, че отмяната представлява намеса при упражняването на правата на жалбоподателите на мирно ползване на тяхната собственост, включително икономическите интереси, свързани с експлоатацията на кариерата за чакъл.

A. Кое от правилата на чл. 1 от Протокол № 1 е приложимо в случая

Съдът отново припомня, че чл. 1 от Протокол № 1 по същество гарантира правото на собственост и обхваща три отделни правила.

"Не е било осъществено формално отнемане на собствеността на жалбоподателите. По смисъла на чл. 1 от Протокол № 1 обаче, понятието "лишаване" обхваща не само формалното отнемане на собственост, а и мерки, които съставляват фактическо отнемане (вж. решението от 23.09.1982 г. по делото [Спорунг и Льонрот](#)¹, А.52, стр. 24, § 63).

Жалбоподателите твърдят, че са жертви на такова фактическо лишаване от собственост, докато правителството и Комисията смятат, че отнемането на разрешението за експлоатация на кариерата представлява мярка на контрол върху ползването на собствеността.

Съдът отбелязва, че по същността си предприетата мярка е имала за цел да контролира ползването на собствеността от страна на жалбоподателите и не е засегнала възможността им да вземат формални решения, в нормалните рамки на закона, относно съдбата на своя имот и на своето дружество с ограничена отговорност. Страните са съгласни по този въпрос. Остава, все пак, да се установи дали последиците от отнемането на разрешението са толкова сериозни, че да съставляват едно фактическо лишаване от собственост.

¹ Sporrang ant Lonnroth v. Sweden

Жалбоподателите подчертават, че отнемането на разрешението, заедно с други съществуващи регулаторни мерки, не са оставили представляваща интерес алтернатива за използването на притежавания от тях имот. Те поддържат също така, че това отнемане изцяло е лишило имота от стойност.

Що се отнася до първия довод, Съдът споделя мнението на делегата на Комисията, че възможностите на жалбоподателите да използват имуществото си не могат да се преценят като състоянието на парцела с кариерата се разглежда изолирано. Всички материали, представени пред Съда, сочат, че този парцел е бил създаден от жалбоподателите от части от други техни имоти, с единствената цел да служи като основа за бизнеса, свързан с добиване на чакъл. Всъщност, неговото отделяне от другите парцели изглежда е било само една формалност. Поради това, за да се държи сметка за реалната ситуация, последиците от отнемането трябва да бъдат преценявани и в светлината на положението с околните имоти на жалбоподателите. Нищо не сочи обаче отнемането на разрешението да е повлияло пряко върху тези имоти. От тази гледна точка, Съдът не приема за установено, че отнемането на разрешението е лишило жалбоподателите и от какъвто и да е представляващ интерес начин на ползване на въпросните имоти.

С оглед на втория аргумент Съдът отбелязва на първо място, че жалбоподателите все още са собственици на кариерата за чакъл, находяща се в имота им. Той признава обаче, че отнемането на разрешителното от 1963 г. е имало сериозни неблагоприятни последици по отношение на дохода от засегнатото имущество и на стойността му, в сравнение с положението, което би съществувало, ако те бяха в състояние да продължат да използват кариерата в съответствие с това разрешение. Трябва да се има предвид обаче, че с течение на годините добиването на чакъл се е превръщало във все по-регулирана, и всъщност ограничена, дейност. Така например, изменението от 1 юли 1973 г. на Закона от 1964 г. [за опазване на природата] е оправомощило властите да оттеглят без обезщетяване старите разрешения, като това на жалбоподателите, след като изтекат десет години, т.е. след 1 юли 1983 г. Вследствие на това, възможностите на жалбоподателите да продължат добиването на чакъл от кариерата след тази дата, са станали несигурни.

В светлината на тези съображения, отнемането на разрешението за експлоатация на кариерата не може да се разглежда като лишаване от собственост по смисъла на първата алинея на чл. 1 от Протокол № 1. То следва да се счита за контрол върху ползването на собствеността, попадащ в приложното поле на втората алинея на същия текст."

Б. Съответствие с условията, установени във втората алинея на чл. 1 от Протокол № 1

1. Законосъобразност и цел на намесата

Жалбоподателите не оспорват легитимността на целта на Закона за опазване на природата от 1964 г. Съдът признава от своя страна, че в днешното общество защитата на околната среда има все по-важно значение.

Жалбоподателите поддържат обаче, че правните разпоредби, по силата на които е била взета оспорваната мярка, не са давали възможност за достатъчна предвидимост на последиците и не са били достатъчно сигурни от гледна точка на

Конвенцията. Освен това, като се позовават на решението по делото [АГОСИ](#)² (от 24.10.1986 г., А.108), те твърдят, че в резултат на отсъствието на съдебен контрол шведската система не предоставя достатъчни гаранции срещу злоупотреба, за да отговори на процедурните изисквания, които чл. 1 от Протокол № 1 включва, и че в техния случай решението в действителност е било незаконосъобразно и произволно.

Съдът не споделя това мнение. Той припомня, че правомощията му да контролира съответствието с вътрешното право са ограничени. Представените по делото доказателства не сочат на противоречие на отмяната на разрешението с шведското право – не са приведени никакви убедителни аргументи в подкрепа на становището на жалбоподателите, че 10-годишният срок, предвиден в изменението от 1973 г. на Закона за опазване на природата, би трябвало да се брои от деня, когато разрешителното им е било прехвърлено, вместо от датата 1 юли 1973 г., когато изменението на закона е влязло в сила. Не се доказва, също така, че властите не са изпълнили задължението си по чл. 3 от Закона от 1964 г. да вземат предвид и частните и публични интереси, извън опазването на природата. Освен това, няма данни решението за отмяна да е преследвало цел, различна от тази, която е в основата на Закона от 1964 г.

Що се отнася до предвидимостта, Съдът намира, че релевантните разпоредби на Закона от 1964 г. сочат обхвата и начина на упражняване на дискрецията, предоставена на властите, с достатъчна предвид материята точност, за да удовлетворяват изискванията на Конвенцията.

Конвенцията обаче изисква също така във вътрешното право да съществува определена степен на правна закрила срещу намеса от страна на властите при упражняването на правата, гарантирани от нея (вж. решението от 2.08.1984 г. по делото [Малоун](#)³, А.82, стр. 32, § 67). Въпреки това, Съдът не може да приеме, че отсъствието на съдебен контрол представлява само по себе си нарушение на чл. 1 от Протокол № 1. Този въпрос трябва да бъде изследван от гледна точка на чл. 6 от Конвенцията.

2. Пропорционалност на намесата

Установена практика на Съда е, че втората алинея на чл. 1 от Протокол №1 следва да се тълкува в светлината на принципа, установен в първото изречение на неговата алинея 1. Следователно, намесата трябва да постига "справедлив баланс" между изискванията на общия интерес и на защитата на основните права на човека. Изисква се разумна връзка на пропорционалност между използваните средства и преследваната цел. Когато определя дали това изискване е удовлетворено, Съдът отчита широката свобода на преценка, с която разполага държавата.

Според жалбоподателите, обстоятелствата по времето, когато са направили своите инвестиции, са им давали законно основание да вярват, че биха могли да използват кариерата за чакъл дълго време. Те твърдят, че с отнемането след кратко предизвестие на това им право, не е бил постигнат справедлив баланс между засегнатите индивидуални и общи интереси.

Съдът отбелязва, че жалбоподателите са претърпели съществени загуби, като

² AGOSI v. the United Kingdom

³ Malone v. the United Kingdom

се има предвид потенциалът на кариерата, ако експлоатацията ѝ бе продължила в съответствие с разрешението от 1963 г. Както бе посочено по-горе, обаче, Съдът не намира, че при преценката на последиците от отнемането на разрешението трябва да се отчита само този потенциал. Следва да се държи сметка и за законосъобразно наложените ограничения при използването на кариерата.

Съдът подчертава, че жалбоподателите са започнали да инвестират средства седем години след влизането в сила на изменението от 1973 г. на Закона за опазване на природата. С това изменение ясно е предвидена потенциалната възможност за отмяна на съществуващите разрешения, след изтичането на десетгодишен срок, броен от 1 юли 1973 г. Жалбоподателите трябва да са били наясно с възможността да загубят даденото им разрешение, след юли 1983 г. Ясно е, че властите не са им дали каквито и да е гаранции, че ще им бъде позволено да продължат да добиват чакъл и след тази дата. Така решението да им се разреши построяването на кей е съдържало изрична резерва в това отношение. Следователно, когато са правели инвестиции, жалбоподателите са могли да разчитат единствено на задължението на властите по чл. 3 от Закона от 1964 г. да вземат предвид интересите им, когато решават въпросите, свързани с опазване на природата. Това задължение не може да обуслови законно очакване за продължаване на експлоатацията.

Съдът отбелязва в допълнение, че на жалбоподателите е бил предоставен тригодишен период за приключване на бизнеса и че властите са проявили известна гъвкавост, като са продължили този срок с общо 11 месеца, по искане на сем. Фредин.

Като има предвид всичко това, Съдът приема, че решението за отнемане на разрешителното не може да се приеме за неподходящо или непропорционално.

Съдът заключава, че не е налице нарушение на чл. 1 от Протокол № 1.

II. Относно твърдяното нарушение на чл. 14 от Конвенцията във връзка с чл. 1 от Протокол № 1

Жалбоподателите поддържат, че са жертва на дискриминация при упражняването на правата си по чл. 1 от Протокол № 1. Твърдят, че техният случай е единственият в Швеция, в който властите са прекратили действащ бизнес за добиване на чакъл, и обясняват по-особеното третиране, на което са били подложени от страна на областната администрация, с факта, че те са били единствените независими предприемачи в региона.

На базата на представените доказателства Комисията е приела, че не се установява жалбоподателите да са били в сходно положение с останалите компании, чиито разрешителни не са били отнети.

Пред Съда жалбоподателите не се домогват да опровергават това заключение, нито представят нови доказателства. Основният им довод е, че след като единствено техният бизнес е бил прекратен, в тежест на правителството е да обясни в какво отношение техният случай се е различавал от другите предприятия или да изложи правдоподобни основания за особеното им третиране.

Съдът не може да се съгласи с този довод. При липсата на допълнителна информация, предоставена от правителството, той следва да приеме, че кариерата на жалбоподателите е била единствената затворена по силата на изменението на закона. Това, обаче, не е достатъчно, за да подкрепи извод, че тяхното положение може да се

приеме за сходно с това на другите действащи предприятия.

Съдът не вижда основание за преценка на доказателствата, различна от направената от Комисията, и в съответствие с това приема, че не е налице дискриминация в нарушение на чл. 14.

III. Относно твърдяното нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.

Жалбоподателите твърдят нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията, изразяващо се в отсъствието на каквато и да е форма на съдебен контрол върху решенията за отнемане на разрешителното им и за увеличаване на размера на обезпечението.

Съдът приема, че правото на жалбоподателите да използват своя имот в съответствие с приложимите нормативни актове е "гражданско" по смисъла на чл. 6, т. 1. Очевидно е, освен това, че е бил налице "истински и сериозен" спор между тях и властите относно законосъобразността на взетите решения и изходът от този спор е бил решаващ за въпросното право. Следователно, чл. 6 е приложим.

Тъй като спорът е можел да бъде решен само от правителството като последна инстанция, Съдът констатира, че е налице нарушение на чл. 6, т. 1 от Конвенцията.⁴

Съдът отхвърля претенцията на жалбоподателите за обезщетение за имуществени вреди, изразяващи се в загубите, произтекли от отнемането на разрешителното, като намира, че липсва причинна връзка с установеното нарушение на чл. 6, т. 1. Той присъжда 10 000 шведски крони обезщетение за неимуществените вреди, претърпени от тях в резултат на липсата на надлежен съдебен способ за защита и уважава частично претенцията им за разноски.

⁴ Решението е единодушно по всички въпроси.