

「道路交通噪音案」裁定

Straßenverkehrslärm

第一庭於1988年11月30日裁定
- 1 BvR 1301/84 -

陳俊榕 譯

要目

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

- A. 本憲法訴願之標的、事實及各關係人之意見
 - I. 本案所涉及之相關規定
 - II. 本案之事實及行政法院之觀點
 - III. 憲法訴願人對本案之主張
 - IV. 聯邦政府、聯邦最高法院、聯邦最高行政法院以及所參與的市政府對本案之意見
- B. 聯邦憲法法院對本案於形式上之意見
 - I. 允許本案之理由
 - II. 本案於程序上有疑慮之部分
- C. 聯邦憲法法院對本案於實質上之意見

I. 發展計畫及相關判決未侵害訴願人根據基本法第14條第1項第1句所享有的基本權

II. 訴願人根據基本法第2條第2項第1句所享有的基本權未受侵害

關鍵詞

發展計畫 (Bebauungsplan)

交通噪音 (Verkehrslärm)

污染極限值 (Immissionsgrenzwerte)

建築負擔義務 (Baulast)

圍牆效應 (Einmauerungseffekt)

徵收 (Enteignung)

徵收門檻 (Enteignungsschwelle)

嚴重且難以忍受 (schwer und unerträglich)

法律適用閉鎖 (Rechtsanwendungssperre)

保護義務 (Schutzpflicht)

裁判要旨

1. 在發展計畫中，公用道路的設置，會直接影響到鄰近土地的所有權人在交通噪音污染上的法律地位。

2. 地上權受到基本法第14條第1項第1句的保障。

3. 當立法者規定要透過法規命令來執行法律條文，但制訂命令者卻保持不作為時，行政機關和法院判決並非始終被禁止去直接適用法律規定。

4. 關於公用道路旁的鄰近土地之交通噪音防護的憲法要求。

案由

聲請人1. St先生, 2. St女士

—委託位於慕尼黑Thierschstraße 27號的Gabriele Schmitz博士為全權代理人—

針對：

a) 巴伐利亞邦行政法院於1984年5月10日之Nr. 2 N 83 A. 2628號判決，

b) 邦首府慕尼黑於1983年10月20日之第1393號發展計畫。

裁判主文

憲法訴願駁回。

理由

A. 本憲法訴願之標的、事實及各關係人之意見

本憲法訴願涉及在發展計畫中，關於設置道路而保護居民不受交通噪音之侵害。

I. 本案所涉及之相關規定

1. 鄉鎮可以透過發展計畫，在其區域內設置公用道路（參見：當時的提出程序（Ausgangsverfahren）：1976年8月18日於聯邦法律公報第1冊第2256頁公布之聯邦建築法（Bundesbaugesetz, BBauG）第1條、第9條第1項第11款；以及現在：1986年12月8日於聯邦法律公報第1冊第2253頁公布之建築法（Baugesetzbuch, BauGB）第1條、第9條第1項第11款）。在制訂發展計畫時，必須就私人利益與公共利益互相且彼此之間去公平地權衡（聯邦建築法第1條第7項以及建築法第1條第6項）。此外，法律舉了特別需要考慮的利益之範例，像是健康居住關係的共同要求和環境保護的利益（聯邦建築法第1條第6項以及建築法第1條第5項第1款和第7款）。

2. 1974年3月15日（聯邦法律公報第1冊第721頁）的聯邦污染防治法（Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG）已經規定了關於道路和軌道於建設或重大改建時，對於交通噪音侵擾的預防措施。相關的規定，如下：

第3條（定義）

(1)本法所指的有害環境影響，係指根據種類、範圍或期間而對大眾或鄰近區域所造成的危害、嚴重不利或嚴重妨礙之污染。

(2)至(7)…（省略）

第41條（道路和軌道）

(1)道路、鐵道以及輕軌電車之建設或重大改建於不妨礙第50條之情況下，須確保不會發生由交通噪音所引起的有害環境影響，而該影響依技術水準係可避免的。

(2)若防護措施的成本與所追求的保護目的之間係不成比例時，不適用第1項之規定。

第42條（噪音防護措施的補償）

(1)於第41條之情形中，若根據第43條第1項第1句第1款所規定之法規命令超過污染極限值（Immissionsgrenzwerte）時，除該侵擾係基於特殊的設施使用而為合理外，相關建築設施之所有權人得向承擔建築負擔義務（Baulast）者，請求適當之金錢補償（Entschädigung）。此亦適用於經建築管理許可的計畫設置程序內之計畫解釋或安排路線規劃之施工計畫草案。

(2)補償須係在根據第43條第1項第1句第3款之法規命令範圍內的建築設施之噪音防護措施所必要之花費。

提供更多補償之規定，不受影響。

(3)…（省略）

第43條（聯邦政府之法規命令）

(1)聯邦政府得於聯邦參議院同意之法規命令所規定的參與區域（Kreis亦常翻成縣）（第51條）之聽證後，公布為實施第41條及第42條第1、2項所必要之規定，尤其是：

1.關於不得超過為防護鄰近區域不受噪音所引起的有害環境影響之特定極限值，以及關於排放（Emissionen）或侵入（Immissionen）之調查程序，

2.為避免透過噪音所帶來的有害環境影響而對於道路、鐵道和輕軌電車建設之特定技術要求，以及

3.為防護噪音所帶來的有害環境影響而在建築設施上所必要的噪音防護措施之種類及範圍。根據第1句所定之法規命令須考慮軌道交通之特殊性。

(2)…（省略）

第50條（規劃）

於具有空間上重要性的規劃及措施上，為特定用途所安排之區域須相互分配，以盡可能避免在該區域的唯一或主要住宅以及其他有保護需要之區域遭受有害環境影響。

為此，應在三個階段中，建立一

個無缺陷的噪音防護規則（參見：（聯邦議會公報7/1513，第3頁））：第一階段要求，應盡可能溫和地為住宅區選定道路和軌道路線（第50條）。若在路線上無法為噪音防護做充分的考慮時，則在交通道路建設上，就必須要有必要的噪音防護措施（例如：透過隔音屏障、隔音牆和隔音圍欄，或是透過隧道）（第41條）。若為防護措施所花費的成本與所追求的目的之間不成比例時，可以在交通路線上放棄噪音防護措施；於此情形，承擔建築負擔義務者，就有義務賠償因住宅建築物上的消極性噪音防護措施而受噪音侵擾的相關之人（第42條）。

3.根據聯邦污染防治法第43條之授權規範所規定的法規命令，以及聯邦污染防治法第42條之補償規則所涉及的法規命令，迄今均仍未公告。

聯邦政府於1978年提出交通噪音防治法（Verkehrslärmschutzgesetz）草案（聯邦議會公報8/1671）。該法從根本上是接受了聯邦污染防治法的規範系統，但該法本身卻規定了應根據區域種類所分層級之污染極限值。此外，亦應對既成道路的「消除噪音（Lärmsanierung）」來制訂規則（結合一個自己的、較高估算的噪音門檻）。聯邦眾議院的交通、郵政暨通訊工程委員會在立法程序中，歷經眾多專家和團體的聽證後，勸說將政府

草案中所規定的噪音極限值予以降低。在純粹和一般的住宅區中，應將新建築或道路之重大改建的極限值，規定在白天62的A加權分貝數，以及晚上52的A加權分貝數；在這些區域的既成道路上之消除噪音極限值，應在70/60的A加權分貝數（聯邦議會公報8/3730，第5、6、22頁以下）。

雖然聯邦眾議院通過了委員會所建議版本的法律，不過在聯邦參議院卻因可預期的成本負擔而未能通過（詳細的立法過程，參見：Stich, UPR 1985年，第265頁（第266頁以下））。

聯邦政府並沒有再就污染極限值的規範性規定做出更進一步的嘗試。聯邦交通部長於1983年7月6日公布了「聯邦建築負擔義務於聯邦遠距道路之交通噪音防治準則（Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes）」（1983年交通公報，第306頁）。該準則（其第3要點）關於聯邦遠距道路的新設或重大改建之噪音預防措施，已被含有污染極限值內容的聯邦眾議院所通過之交通噪音防治法所採納。關於既成道路之消除噪音措施，在1983年準則中的極限值（其第10要點）要低於該法所定的數值，但在1986年時，就做了相應的調整（1986年交通公報，第101頁）。

II. 本案之事實及行政法院之觀

點

訴願人是在大城市郊區的一個住宅區內的一塊土地上的地上權人，並且居住在該土地上所建造的雙併式房屋內。他們反對一項發展計畫，該計畫預定在鄰近他們土地之處，鋪設一條四線道的市區道路，以作為城市各區之間的地方聯絡道路，並作為附近住宅區的交通流量匯集地，而且反對一份巴伐利亞邦邦行政法院的判決，該判決拒絕了他們依行政法院法（VwGO）第47條之針對發展計畫所提出的法院規範審查聲請。

1. 這個發展計畫包含了在其空間上之適用範圍內的所有房屋基地，儘管在其上有設置該城市所採用的積極性噪音防護措施，卻仍超過在住宅區新設道路之交通噪音防治法草案所規定的62/52的A加權分貝數之污染極限值。發展計畫的文本中規定，於建築物的建立或改建時，不能只在面對交通噪音那一側的住宅居住空間設置；而是應該透過技術上的防護措施（例如：隔音窗）來對這些空間所面對的交通噪音來加以防護，使得在關上門窗時的白天和晚上測量值不會超過35/30的A加權分貝數。該城市認為自己在規章的範圍內，對於既有建築之相關噪音防護措施去承擔費用是有困難的，因為這並不是發展計畫的規範對象。因此，市議會通過一個單獨的「對既有建築物實施噪音防護措施準

則」來補充發展計畫，而該準則已公布在市政官方公報上。之後，如果超過62/52的A加權分貝數的污染極限值時，該城市所許可的建築設施之所有權人就可以—在一定期限內—要求對於其居住空間所必要的噪音防護措施費用予以賠償。

在發展計畫中，介於—在發展計畫中所包含的—訴願人的土地和道路之間，設置了一面綠色的隔音牆，訴願人不動產前的該面牆透過高度達到四公尺的一面防護牆。根據在施工規劃程序中所取得的一份以該城市長期預測之交通流量為基礎的鑑定報告，考慮到這面防護牆，訴願人的不動產在道路側之窗戶的外部噪音中等值，是在白天67的A加權分貝數。

2. 在施工規劃程序中，訴願人已經提出其根據基本法第14條和第2條第2項第1句所享有的基本權之疑慮和建議，而該疑慮和建議也已由市議會加以審查並駁回。於此，最重要的是可預期的噪音污染；其次，則是訴願人—並未詳細說明—所主張的，由於透過廢氣、輪胎磨損及灰塵所帶來的可預期損害而造成無法使用戶外居住區域，導致該區域毫無價值。在隨後的行政法院之規範審查程序中，訴願人首先也提出了噪音污染的問題。

行政法院主要基於以下的理由，駁回了規範審查聲請：

該規劃並未低估訴願人之私人利

益的重要性。對於特定區域的哪些交通噪音不再是合理可期待的，並無法律規定，因為根據聯邦污染防治法第43條第1項第1句第1款規定的命令，迄今仍未公布。以未通過的交通噪音防治法所規定的污染極限值來作為參考，是適當的。因為這些是以專家和團體們的廣泛聽證作為基礎，所以可視為是目前對於道路交通噪音合理性的最新技術和醫學知識的總結。

作為決定性的污染極限值，白天62的A加權分貝數和晚上52的A加權分貝數，毫無疑問地超過了。因此，為了道路居民的利益，所有用於積極性和消極性噪音防護的合理可能性，都應盡量在考慮的範圍內。這點，該城市已經做到了。由於道路上的噪音防護措施不足以將與道路相鄰建築物的外部噪音測量值（Außenlärmpegel）保持在標準的極限值之內，因此該城市還另外在發展計畫內，對於建築物內部的噪音防護做了補充規定。這些規定並不包含既有建築；所以，該城市為此公布了上述關於對既有建築物的噪音防護措施準則。如果無法透過計畫上的設置來對關於消極性噪音防護的必要規則本身來達到權衡要求（Abwägungsgebot）時，那麼就必須有一個也以準則形式制訂的相應規定—假如它是具有足夠的拘束力以及對一般公眾是具有可辨識性的一，並且因此可顧及公平權衡

的要求。另一種見解可能會導出一個荒謬的結果，就是聯邦建築法基本上透過發展計畫（聯邦建築法第125條第1項）所要求的道路規劃，往往很可能會因欠缺藉由保護命令（Schutzauflage）來實現利益平衡的機會而失敗，而這些是交通法規在計畫設置程序中所規定的。

就戶外居住區域的侵擾而言，權衡也不是不正確的。透過附加的積極性噪音防護措施來改善噪音防護是不可能的，因為進一步地增加隔音牆和隔音屏障，會給市容以及一因此而擔心產生的「圍牆效應（Einmauerungseffekt）」—會對附近不動產的居住品質帶來無法接受的後果。因此，該城市已經考慮以柵欄或將道路引入隧道來作為其他的改善可能選項，但卻基於相當大的理由而決定不採用這種解決方案。

發展計畫不會對住宅土地產生徵收作用（enteignender Wirkung）。污染極限值62/52的A加權分貝數不會構成嚴重且難以忍受之干預界線的徵收標示，而是在說明，於徵收準備階段有理由地不再合理的門檻。「徵收門檻（Enteignungsschwelle）」必須清楚地更高一些，而且通常被接受在修復極限值（Sanierungsgrenzwerte）是在75/65的A加權分貝數，而這個數值從1983年以來也規定在有關的行政準則之中。於調查訴願人不動產的外

部噪音測量值為67的A加權分貝數時，該城市理所當然地是基於長期預測的交通流量—而且不是基於理論上可能的道路最高乘載量—。同樣地，該城市將允許的最高速限訂在每小時50公里，主要是因為可以透過交通燈號控制裝置來確保遵守這個速度。然而，根據最近的交通統計，無法排除大卡車的比例要高於規劃中的假設。不過，這最多只可能讓交通噪音測量值增加2個A加權分貝數而已。即使如此，噪音污染也保持低於前述的極限值之下。據此，不必透過更改許可用途（根據聯邦建築法第44條的補償請求權之結果）而將訴願人的土地用於計畫之上—就如同在具有「徵收性」的規劃效果上一樣—。

III. 憲法訴願人對本案之主張

1. 訴願人透過憲法訴願來指控發展計畫和行政法院的判決侵害了其基於基本法第2條第2項以及第14條所享有的基本權。

基本法第2條第2項之所以受到侵害，是因為道路的使用會產生石棉、汽車廢氣及輪胎磨損的污染，而這些會造成訴願人很大的健康損害。因此，污染尤其重要，因為訴願人的土地距離十字路口的中心只有大約30公尺遠的距離。然而對於這樣的損害，並沒有法律上的依據。依聯邦建築法所規定的，就所有參與利益做合理權衡之要求而言，大量鋪設的交通設施

經過純粹的住宅區是不被允許的。

他們的財產基本權因為道路噪音對其住宅土地的影響而受到侵害。行政法院對徵收作用的門檻設定過高。其所採納的75/65的A加權分貝數的極限值，抵觸了聯邦最高法院的判決。聯邦最高法院將聯邦污染防治法第42條理解為立法者的基本價值決定，並因而將根據聯邦污染防治法第43條所公布的極限值命令視為特別犧牲界線（Opfergrenze）。這樣的命令並不存在。然而，允許的極限值卻可以從交通噪音防治法草案中取得。就算考慮到發展計畫對於訴願人住宅所設置的所有積極性噪音防護措施，也是超過極限值。

但是，即使依照行政法院將長期噪音測量值的白天75的A加權分貝數訂為發生徵收作用的起點，那麼於此也已經發生了。在這樣的脈絡下所得出的事實認定是不充分的，而且也認為部分是錯的。

2. 在補充聲明中，訴願人同意，聯邦污染防治法的合理門檻不一定要與所謂的徵收門檻相一致的觀點。不過，合理性限制則必須是聯邦最高行政法院判決所認為的純住宅區55/45的A加權分貝數。據此，「第二限制」也無論如何都必須設得比行政法院所設的為低。此外，法院依據無法做進一步驗證的標準，對交通噪音的徵收作用設定了很不一致的門檻，這是違

反基本法第14條第1項之規定的。同樣有憲法上疑慮的是，在欠缺制訂命令者依聯邦污染防治法第43條第1項第1款之授權的情況下，他們就對聯邦污染防治法第41條以下之規定做了具體化的說明。

IV. 聯邦政府、聯邦最高法院、聯邦最高行政法院以及所參與的市政府對本案之意見

聯邦空間規劃、營建事務暨都市建設部部長以聯邦政府之名義，聯邦最高法院和聯邦最高行政法院以及所參與的市政府，針對本憲法訴願表明立場。

1. 聯邦部長認為本憲法訴願為無理由。

如果行政法院在沒有聯邦污染防治法第43條第1項第1款所提及的法規命令可以運用的情況下，但卻認為聯邦污染防治法第41條以下之規定是可以適用的，而且藉由對這些法規範中的不確定法律概念之解釋予以探求時，那麼行政法院是在進行憲法範圍內所無可指摘的成文法（*einfachen Rechts*）解釋。國會的立法者在憲法上也不是非得要制訂噪音極限值的數值。

受指摘的判決並不因此而侵害訴願人基於基本法第2條第2項以及第14條而享有的基本權，因為，例如根據法院依可預期的道路交通噪音污染程度的事實認定，這個門檻可能已經達

到或是超過基本權的侵害了。

根據聯邦污染防治法第41條以下之規定，噪音極限值的確立對這個問題而言，並不具真正的重要性。聯邦最高行政法院在過去始終強調，遠距道路法（*Fernstraßengesetz, FStrG*）第17條第4項和聯邦污染防治法第41條以下所規定範圍內的「合理（*Zumutbaren*）」概念並非表示什麼門檻，相對地，對財產權的干預表示為「嚴重且難以忍受」以及因此在徵收法上的意義則表示為「不合理」。同樣地，在交通噪音防治法草案所納入以及後來被道路工程準則（*Straßenbaurichtlinien*）所採納的污染極限值，也應該只是徵收準備階段的規定而已。

如果交通噪音污染長久地改變了預先設定的土地狀況，以及土地因此變得嚴重且難以忍受時，聯邦最高法院的判決才會無論如何都認為，這已經超出了住宅土地上交通噪音徵收作用的基本權之重要合理性限制。在判決中，這些前提條件也只在出現噪音污染時，才適用於住宅區，而這些污染是一在部分情形下，是嚴重地一超出了這裡所設定的數值。

2. 聯邦最高法院第三民事庭在最新的關於因交通噪音污染而產生「徵收干預（*enteignendem Eingriff*）」之補償請求案件判決（聯邦最高法院民事判決彙編第97冊，第114頁；第97冊，第361頁）中，詳細指出：徵收

法上的合理性限制不能以可適用於所有情況的噪音值的法律適用來表示；更確切地說，必須根據個案的情況而定。在這個限制下，聯邦最高法院傾向於讓「徵收門檻」通常以更新後的聯邦交通部長準則（1986年交通公報，第101頁）為消除噪音而設的極限值為開始，也就是在住宅區的極限值是白天70的A加權分貝數和晚上60的A加權分貝數。

3.聯邦最高行政法院第四上訴庭表示：

其認為，制訂命令者迄今並未依聯邦污染防治法第43條第1項第1句第1款制訂維持在聯邦污染防治法第1條、第3條、第41條水準內的極限值，是有憲政及憲法上疑慮的。大多數的意見都認為，依聯邦憲法法院的判決，於此的事實情況產生了一個公布命令的權限，與此同時也產生了一個相應的公布命令之義務。也就是說，立法者或許想要在聯邦污染防治法第41條、第42條第1項及第2項所包含的法律框架內，有意地藉由命令的規定來對極限值做補充。對此，無論如何都可以透過聯邦污染防治法第42條、第43條第1項所含的內容來相互印證。如果該審判庭此時（自從聯邦最高行政法院裁判彙編第71冊，第150頁（第154頁以下）起）還是放棄他們關於聯邦污染防治法第41條的適用係以命令所規定的極限值為前提條

件（仍參見：聯邦最高行政法院裁判彙編第61冊，第295頁（第298頁））的看法時，那麼就會有一種有利於人民的法院緊急權限因聯邦污染防治法第43條第1項之規定要被承擔。據此，聯邦最高行政法院認為，對於未受侵害之住宅區的合理性門檻是在55/45的A加權分貝數。

如果憲法訴願人主張預測的噪音值是達到徵收標準的，那麼其法律見解的基礎就只有在極大噪音強度下而同意接收土地之請求時，才有意義。從一個須更詳細確定的噪音值而言，土地的使用就不再是合理的。為此，一個普遍性的邊界劃分是否有可能，就顯得令人懷疑。就此而言，相對於聯邦最高行政法院根據聯邦污染防治法之標準而認為「初始值（Ausgangswert）」的合理噪音測量值為55/45的A加權分貝數來說，行政院所採納的限制是75/65的A加權分貝數，這無論如何都顯示出是多了四分之一。

4.該城市認為本憲法訴願為無理由。

在根據聯邦污染防治法第43條所規定制訂的法規命令出現之前，因欠缺（積極性）噪音防護措施而來的徵收請求權之聯邦污染防治法第42條規定是不生「效力」的。對此就產生了疑問：由於聯邦建築法雖然授權公布道路設置發展計畫，但對於徵收準備的干預在公法上的財政補償卻沒有任

何（相關的專門計畫法）規定，所以立法者是否不需要採取行動？當一例如本案一欠缺一個能夠藉由道路規劃或道路設計而避免相關噪音侵擾的計畫替代方案可以適用時，那麼聯邦於制訂規範上的不作為，就很可能導致之後在地方區域上的計畫停滯。這很可能違反憲法層級上的鄉鎮計畫高權（gemeindliche Planungshoheit）。

B. 聯邦憲法法院對本案於形式上之意見

I. 允許本案之理由

本憲法訴願是合法的。

1. 如果憲法訴願人證明其受基本法第14條保護之基本權受侵害而且是涉及交通噪音的保護時，其就符合聯邦憲法法院法（BVerfGG）第92條之規定。憲法訴願人認為自己的上述基本權是透過發展計畫及對其所為的行政法院之確定判決而受到侵害，因為，其作為相鄰地之地上權人的法律地位，已透過道路設置而由道路所產生的交通噪音在超出合理之程度上造成損害。於此範圍內，不能從一開始就排除可能有基本權侵害的情形。而且本憲法訴願之聲請也在有疑問的噪音污染範圍內，提出充分地證明。

2. 發展計畫涉及到一項法規範（聯邦建築法第10條；同樣地，目前：建築法第10條）。當訴願人是本身、現在且直接地受到這個發展計畫的侵害時，才能夠自主地對此提起憲

法訴願（參見：聯邦憲法法院判決彙編第74冊，第297頁（第318頁）；實務向來之見解）。如果所爭執的不利負擔（Beschwer）已經透過規範性的規則實現，而且不是始自一個也是基於規範而來的個別公權力（執行）行為所產生時，那麼就會滿足後者的特徵（參見：聯邦憲法法院判決彙編第70冊，第35頁（第50頁以下）有更多說明；實務向來之見解）。

在此意義上，發展計畫直接給予訴願人不利負擔。發展計畫對於公用道路之設置，是鋪設道路的法律基礎（聯邦建築法第125條第1項；現在起：建築法第125條第1項連結第127條第2項）。一個額外的法效行為（Rechtsakt），諸如建築許可或官方的計畫確定裁決，對此都是不再需要的（參見：巴伐利亞邦建築規則（Bayerischen Bauordnung）第1條第2項第1款；巴伐利亞邦道路與交通法（Bayerischen Straßen- und Wegegesetz）第36條第3項第2款，第46條）。然而，根據判決內所載的施工規劃法之形式，並未用盡發展計畫中所涉及之道路規劃的這個規定內容功能。在制訂施工規劃中所須顧及的權衡要求上（建築法第1條第6項；提出程序進行時：聯邦建築法第1條第7項），判決理解這個是著眼於廣泛地解決衝突的利益間之糾紛，而且無論如何，就此而言，是藉由施工規劃法

來對可能及具體的案件來做衝突權衡，一個具有權衡重要性的事項，「不能再以另外一次的權衡來予以反駁」（聯邦最高行政法院裁判彙編第47冊，第144頁（第154頁））。儘管有一個開啟通行的開通命令（Widmungsverfügung），但在發展計畫所規定之交通區域而對其所造成之交通噪音感受到侵擾的居民，對此可以透過以該命令為基礎的發展計畫係無效為理由而提出異議（聯邦最高行政法院裁判彙編，同前註，第145頁）。不過，如果發展計畫在法律上不受指摘時，則具有權衡重要性的事項就不能在對開通命令提出異議的程序中，再次單獨地加以考慮並進而導致撤銷該命令（聯邦最高行政法院裁判彙編，同前註，第154頁）。這會導致一個結果，就是相關居民無權針對交通噪音污染主張防禦請求權了，至少在施工規劃範圍內的權衡時，已經考慮過這個了，而且因無法律上之錯誤而被認為是可接受的（例如，參見：聯邦最高法院民事判決彙編第97冊，第361頁（第364頁）；Papier in: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, Lieferung September 1983, Art. 14 Rdnr. 403）。以根據憲法不受指摘的成文法解釋為基礎的這個法律狀態，是在做憲法法院之評價時的出發點。

從公用道路的設置時起，鄰近土地的所有權人在交通噪音污染上的法

律地位就受到直接影響。開通行動只不過更新了發展計畫的影響。在這部分，開通並非展現了執行行動（亦參見：聯邦憲法法院判決彙編第70冊，第35頁（第50頁以下，第54頁））。

3. 憲法訴願的權利保護需求（Rechtsschutzbedürfnis）並未消失，因為訴願人所爭執的道路建設計畫至少在提出憲法訴願的時點已經部分實現了，而且無論如何現在也完成了。其所主張的不利負擔會繼續地發生作用，訴願人因為發展計畫而必須忍受的交通噪音污染會持續下去。

II. 本案於程序上有疑慮之部分

就憲法訴願的指控，是以道路使用會造成不合理的有害物質污染（汽車廢氣、輪胎磨損、煞車片磨損）來證明而言，這個指控當然是不被允許的。訴願的提出是否滿足聯邦憲法法院法第92條之規定，是有很大疑慮的。此刻可以先暫不解決。無論如何，訴願人於提出程序時，其所提出之聲請並未遵守依憲法訴願之補充性原則（Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde）而來的要求。

首先，補充性原則應確保的是，藉由專業法院對訴願要點所做的廣泛初步審查，而向聯邦憲法法院提出已經在法院審查過的事實素材，以及對其傳達有管轄權之專業法院審判上的案例觀察和法律見解（參見：聯邦憲法法院判決彙編第77冊，第381頁

(第401頁)有更多說明；實務向來之見解)。訴願人有義務在專業法院之程序中，對其所指控之高權行為予以明確地闡明，使得在程序中能確保對該指控的審查。對此，也包括訴願人以其指控措施的理由而為之辯論。不論專業法院之程序是採辯論主義 (Parteimaxime) 或是職權探知原則 (Amtsermittlungsgrundsatz)，原則上都適用。

然而這些要求於此並未被滿足。訴願人已在施工規劃程序中一同樣地，像在之後的規範審查程序和憲法訴願程序中，基本上是以預期的噪音污染來證明他們的異議。在規劃程序中，他們只附帶地提及了有害物質含量，但對其程度則並未以任何方式來具體說明。而在隨後的規範審查程序中，根據法院的卷宗所示，他們只透過在規劃程序中所提交的聲請書狀以及於書狀中所參照的整體內容，來說明這個觀點。於此，他們並未對於權衡以及對於居民在規劃程序中所拒絕的不合理有害物質含量之衡量來加以辯論。

在專業法院程序中，訴願人缺乏有力的主張，導致了行政法院在考量居民關於過量的有害物質含量上，並不認為道路規劃有錯誤，而且基於這樣的著眼點，於其判決內根本沒有對此加以探討。由於訴願人在原因程序，並未透過必要的方式去向專業法

院之審查提供有害物質含量之觀點，憲法訴願因此也不能再以此為依據。

C. 聯邦憲法法院對本案於實質上之意見

本憲法訴願為無理由。

I. 發展計畫及相關判決未侵害訴願人根據基本法第14條第1項第1句所享有的基本權

發展計畫以及對其所為之確定判決，並未侵害訴願人根據基本法第14條第1項第1句所享有的基本權。

1. 訴願人必須忍受基於發展計畫之道路設置而產生的交通噪音污染，而此涉及其在受侵害土地上所擁有的地上權。這項權利受到基本法第14條第1項第1句的保護。這涉及到一個主觀具有財產價值之權利，該權利是從客觀法秩序和像是物之所有權一樣，分配給權利人供私人使用和供自己支配 (關於所有權保護之前提條件，參見：聯邦憲法法院判決彙編第70冊，第191頁 (第199頁)；第78冊，第58頁 (第71頁)；各有更多說明)。地上權是從私法秩序 (Privatrechtsordnung) 設計作為有權在土地地表之上或之下擁有建築物的一項可轉讓且可繼承的 (物權上) 權利 (地上權條例 (ErbbauVO) 第1條第1項)。關於土地及財產請求權之規定，原則上均適用於地上權 (地上權條例第11條第1項)。基本上，承載土地上的建築物會被視為是地上權的組成部分 (地

上權條例第12條第1項)。

2. a) 基本法第14條第3項排除作為憲法評價之審查標準。發展計畫不會導致徵收。憲法意義上的徵收特徵，是國家對於個人財產權的獲取；其係要完整或部分地剝奪受基本法第14條第1項第1句所保護的具體而主觀之法律地位（聯邦憲法法院判決彙編第72冊，第66頁（第76頁）；第74冊，第264頁（第280頁）有更多說明）。相反地，於此所涉及的是，受財產法對財產擔保保障之人，必須接受什麼程度的交通噪音污染。這是一個在基本法第14條第1項第2句的關於財產權之內容與限制條款（*Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums*）的問題（參見：聯邦憲法法院判決彙編第72冊，第66頁（第76頁）），因此必須依此憲法規範去評價，基礎法律規定與其適用，是否與財產基本權一致。

即使於此對於受保護的法律地位出現一個過於狹隘的限制，也應該不會導致基本法第14條第3項之適用。一個違憲的財產權內容規定（*Inhaltsbestimmung des Eigentums*）並不意味著同時具有憲法意義上的「徵收干預」，而且因為財產權內容規定與徵收有著不同的規範內容，也不能轉換成徵收（參見：聯邦憲法法院判決彙編第52冊，第1頁（第27頁以下）；第58冊，第300頁（第320頁））。當

不同的分類透過補償請求權（*Ausgleichsanspruch*）的引入來緩及時，不同的分類在內容規定是為了權利人所受負擔之強度而可能與基本法相符之案件中，仍是有效的（參見：聯邦憲法法院判決彙編第58冊，第137頁（第145、147頁和第149頁以下））。當內容規定之規制在實際上使得受保護的權利根本不可能行使，並因而使得該權利完全地失效時，是否可以考慮適用基本法第14條第3項？由於不存在這樣的情形，因此不需要做進一步的審查。

b) 訴願人針對基本法第14條之規定所提出的指控，是考慮到與其不動產有關的交通噪音污染可能會有「徵收作用」。對此，一如前所述—訴願人並未採取正確的憲法方法，但這不能解除聯邦憲法法院對於被指控的發展計畫以及行政法院之判決，是否另外也符合基本法第14條第1項第1句之要求的審查。由於訴願人指控其根據基本法第14條享有的基本權受到侵害，且以充分符合聯邦憲法法院法第92條之要求方式來闡明他們從該構成要件中所推導出的這項損害，因此，憲法審查就擴及所有考慮到其所聲稱的基本權保護具決定性的法律上觀點。

3. 該城市和行政法院認為聯邦污染防治法第41條以下規定之適用，對於發展計畫的制訂具有直接的重要

性，這在憲法上並無可指摘之處。雖然聯邦污染防治法第42條、第43條指出，應另外制訂關於合理噪音污染之極限值，以及關於必要的消極性噪音防護措施之種類和範圍的法規命令。但也不能排除這些命令包含了一些規則，而這些規則是比該城市和行政法院所訂的更為有利，並且這在結果上產生對訴願人有利的效果。然而，該城市和行政法院可以在欠缺這樣的規則而在不超出法律適用的憲法界線下，直接依聯邦污染防治法第41條以下之規定來決定。

a)聯邦污染防治法第41條以下之規定不僅授予制訂命令者一項權限，而且應該是授予一項立法委託（Regelungsauftrag）。這特別是在其內容中表示，聯邦污染防治法第43條第1項第1句作為法秩序的對象，是實施聯邦污染防治法第41條以及第42條第1項和第2項的必要規定。據此，聯邦污染防治法第42條第1項和第2項是要求對於消極性噪音防護措施的補償依據，而其金額則是明確地取決於法規命令所確立的極限值，以及取決於該命令關於必要噪音防護措施在種類及範圍方面之規定。

憲法並未阻止立法者授予制訂命令者這樣的立法委託。法規命令是否對於所規定的法律條文之適用是必要的，於此並不重要。藉由判決來將現有的法律規定予以具體化說明一事，

並不妨礙立法者為了法安定性（Rechtssicherheit）之利益以及平等對待（Gleichbehandlung）之利益，去要求一項規範上的制訂。原則上，由立法者依其認定而決定，在一個法領域中需要如何的規範密度。於此，立法者也可以要求制訂命令者去公布規範。

b)然而，根據聯邦污染防治法第43條所授予的立法委託，在根據聯邦污染防治法所須補充之命令公布前，於本案，依憲法並不會有法律適用閉鎖（Rechtsanwendungssperre）的情形。就算立法者強制規定藉由法規命令去補充法律條文，當制訂命令者不作為時，行政部門和判決也毫無例外地不會被禁止去直接適用法律規定。當然，如果在欠缺尚未制訂的法規命令而使得法律條文就無法實施之情況下（參見：聯邦憲法法院判決彙編第13冊，第248頁（第254頁）；第16冊，第332頁（第338頁）），或是在法律條文不符合憲法上的明確性要求（Bestimmtheitsgebot）之情況下（參見：聯邦憲法法院判決彙編第21冊，第73頁（第79頁以下）；第31冊，第255頁（第264頁）），從一開始就應該排除這樣的解決方式。不過，如果法律中已表明立法者的意志，是無論如何地要在特定的生活領域中，藉由法規命令來保留一個規範性規制，以及如果因此而來的法律適用閉鎖對於

所追求的利益和基本權的保護沒有難以忍受的影響時，那麼，當法律條文允許直接適用於個案中時，行政部門和法院就只能直接適用法律規定。

c)根據這些原則，就不會阻止該城市考慮在制訂發展計畫時，藉該計畫來直接適用聯邦污染防治法第3條第1項和第41條以下之規定。

aa)上述規定可供這樣的適用。聯邦污染防治法第41條連結第3條第1項，確立了藉由規定極限值的法規命令並藉助於不確定法律概念所形成的合理性門檻（Zumutbarkeitschwelle），而該門檻是可以透過解釋來具體化說明的。在一開始的猶豫之後，專業法院也採取這樣的看法（聯邦最高行政法院裁判彙編第71冊，第150頁（第154頁以下）；第77冊，第285頁（第287頁）；其他亦參見：聯邦最高行政法院裁判彙編第61冊，第295頁（第298頁以下））。同樣地，在個案中，可以根據法定的標準來查明必要的消極性噪音防護措施的種類及範圍。不過，可能會有疑問的是，根據嚴格意義的聯邦污染防治法第42條第2項文本內容，該規定將請求權構成要件與法規命令的規定內容連結在一起，那麼是否有可能在沒有公布法規命令的情況下，直接根據有效的法律而有補償請求權？然而，根據以發展計畫和行政法院判決為基礎的一般法律評價，並不需要這樣的

請求權；相反地，只要實質上確保依該城市同意的補償準則所規定提供的補償時，就足夠了。這是在一般法律的適用範圍之內，而且依憲法是無可指摘的。

法律規定也符合明確性要求。雖然這些規定讓解釋有很大的空間，而這個空間已經對專業法院在確立合理性門檻上的判決，導致了重大的分歧評價。但這首先是取決於噪音敏感性（Lärmempfindlichkeit）研究和噪音影響後果仍在發展之中，而且難以取得確定的訊息（參見：聯邦憲法法院判決彙編第56冊，第54頁（第76頁以下））。恰好在複雜的事實情況下，原則上，不確定法律概念的適用，在憲法上是沒有疑慮的（聯邦憲法法院判決彙編第49冊，第89頁（第133頁））。對於疑慮問題的澄清，在這方面就需要交給法律適用機關來做（參見：聯邦憲法法院判決彙編第31冊，第255頁（第264頁以下））。

對於法律條文之具體化說明的進一步要求，也不是出自在基本權領域所特別要求立法者自己做出所有重要決定的一般法律保留（allgemeinen Vorbehalt des Gesetzes）（參見：聯邦憲法法院判決彙編第49冊，第89頁（第126頁以下）有更多說明）。於此可以先擱置的是，在這樣的觀點下，立法者在所有權設計方案中，關於一般污染在私法和公法上有效的原

則之外，究竟是否必須對於交通噪音防護做特別的規定。無論如何，在此範圍內，聯邦污染防治法第3條第1項和第41條以下所包含的規定已經足夠。立法者在財產權設計方案中，根據基本法第14條第1項第2句之規定，也未被阻止使用不確定法律概念（聯邦憲法法院判決彙編第21冊，第73頁（第79頁））。

bb)對此，即使法律的規定可以直接予以適用，非常重要，行政部門和判決於此仍保有很大的空間去追求立法委託制定命令者追求的法安定性和平等對待。另外，立法者所規定的命令規則（Verordnungsregelung）可根據其成立的種類而與法的發現（Rechtsfindung）係以與個案有關的判決方式有所區分。聯邦政府作為授權相對人（Ermächtigungsadressat），根據聯邦污染防治法第43條第1項連結第51條之規定，有義務在公布命令之前，聽取學術界、關係人、所參與的經濟體、所參與的交通事業、以及邦所屬管轄污染防治之最高機關的代表人之意見。

但不能藉此導出一個相較於在個案中的法的發現，而保證事實上「更好的」結果之結論。無論如何，立法者基本上想確保該規則是在其所規範的適合途徑上所找到的。

然而，相對於這些利益則是有著嚴重的後果，就是在公布所規定的法

規命令之前，可能會產生法律適用閉鎖的情形。由於依據一般法律評價，在最初時就必須考慮到道路施工規劃範圍內之關於聯邦污染防治法的要求，因此在命令公布前的法律適用閉鎖就可能會導致：在公布之前，不可能完成道路施工規劃程序—同樣也適用於專門計畫法規—中的公用道路設置。這樣的計畫停滯（Planungsstillstand）至少在較長的期間內，可能對於城市建設的發展和秩序（聯邦建築法第1條第3項；目前：建築法第1條第3項），以及良好的交通發展和管理，帶來可感受到的阻礙和干擾。

考量到該具爭議之規劃時的法律發展狀況，讓道路規劃繼續進行的公共利益係超過了公布命令的觀點。這表明了該城市自行填補法律規則是正確的。即使考慮到聯邦污染防治法第43條第1項所規定的聽證程序，也可以在相對較短的時間內來公布所規定的法規命令。儘管對於城市建設和交通管理計畫的繼續推動具有公共利益，但等待這一所需的時間是可以容忍的。不過，實施計畫的城市並無法律上的可能來強制或貫徹制訂命令者履行公布規範之義務（Normenerlaßpflicht）。過去的發展也明確表示，不能指望制訂命令者自己還會去履行這項義務。於1974年起草的道路噪音防治命令（Straßenlärmschutzverordnung）草案工作已經停止（參見：

Stich, UPR 1985年，第265頁以下；Kersten, BayVBl. 1987年，第641頁以下）。在由聯邦政府隨後所提出的一項交通噪音防治法草案失敗之後，即使現在也看不出其有任何關於命令規制的努力。相反地，於1983年推出的「聯邦建築負擔義務於聯邦遠距道路之交通噪音防治準則」（1983年交通公報，第306頁以下）說明了聯邦政府滿足於行政規則，而且也打算放棄規範上的規制。

4. 在其他方面，被指控的高權行為所依據之法律基礎或其適用，也沒有違反基本法第14條第1項第1句。

a) 根據聯邦憲法法院之判決，立法者在基本法第14條第1項第2句的規制上，必須以相同的方式來考慮二個要素：基本法所設的受憲法擔保之法律地位關係，以及具有社會正義的所有權秩序之要求；立法者必須使得參與者所值得保護之利益達到公正的權衡及平衡的關係。單方面的偏好或歧視，與具有社會約束之私有財產的憲法思想是不一致的。這與立法者對於憲法上比例原則之義務相符合。公共福祉（das Wohl der Allgemeinheit）不僅只是個理由，而且也是對財產施加限制的界線。為了讓這二個要素在憲法前存續，必須在規定的事物領域內予以要求，而且須加以適當的安排。對於所有權人權利之限制，不得超出該規定之保護目的。在任何情況下，

憲法上的保障都要求保持財產權之實質，以及注意基本法第3條第1項之平等要求（聯邦憲法法院判決彙編第52冊，第1頁（第29頁以下）；第72冊，第66頁（第77頁以下）；各有更多說明）。

聯邦建築法第1條第7項及建築法第1條第6項所規定之權衡要求，允許在對比例原則做關鍵性考量情況下的一個特別靈活且對個案合理的利益平衡。於此並沒有做出須忍受之僵化的、對全部的所有權人相同限度的損害，因此並不違憲。一塊土地的所有權並沒有保證其所有權人不會受到周遭干預設施的妨礙。原則上，會有設立一個類此設施的風險，以及會有隨後承擔相鄰權（Nachbarrecht）之相關規定的風險（聯邦憲法法院判決彙編第72冊，第66頁（第77頁））。計畫上權衡要求的靈活標準，可以讓基於具體關係而來的公共利益與相關所有權人的私人利益，帶來一個公正的平衡。在具體關係的考量上，並沒有不當的區別，因此排除有違反平等原則之情形。

於此，對於立法者應仔細去考慮的利益，卻未各別為其重要性而規定具體的標準一事，原則上沒有憲法上的疑慮。有鑑於需要考慮的利益很多，像這樣的具體化在實務上幾乎不可能，而且也可能會難以做出一個恰當的決定。有鑑於交通噪音防護因道

路交通的發展而特別重要，即使想在憲法上的可觀需求而採取規範上的保護標準說明之方式，無論如何都必須考量立法者在聯邦污染防治法中，為確定合理性門檻所規定的極限值規則。沒有跡象顯示聯邦污染防治法中的噪音防護規定，可能與基本法第14條第1項之規定相牴觸。在這方面，憲法訴願也沒有提出指摘。

b) 行政法院在其判決中認為，在噪音污染的情形中，有一條對於在嚴重且難以忍受的干預所造成的「徵收」規劃作用之界線——不過，明確地超出了聯邦污染防治法第3條第1項和第41條以下所規定的合理性門檻——，而且會造成一項事實，就是當相關土地透過其使用上的變更而造成得以根據聯邦建築法第44條來行使補償請求權時，才有可能進行規劃。因此，為了保護財產權，行政法院根據事實，設置了一條計畫界限（Planungsschranke）。就此而言，行政法院遵循專業法院的看法而完全接受這樣限制之判決意見，即使在個案中有不同的法律效果也一樣（對於土地貶值的補償請求：聯邦最高法院民事判決彙編第97冊，第361頁（第362頁以下）有更多說明；對於到目前為止的使用之撤銷或變更，而依聯邦建築法第40條以下之規定所造成的補償請求權：聯邦最高行政法院裁判彙編第47冊，第144頁（第156頁）；承認接收土地之

補償請求權：聯邦最高行政法院裁判彙編第61冊，第295頁（第305頁以下））；同樣地，這也是目前程序中的聯邦最高行政法院之意見。

藉由確立這樣的計畫界限，訴願人的財產基本權不會受到侵害。須審查的，就只是計畫是否仍必須要緊縮。這個既不是從基本法第14條，也不是從財產權設計方案中所推導出來的。尤其是，立法者一如同聯邦污染防治法第3條第1項所表明的，而且訴願人自己現在也承認了——不想在這個意義上，根據聯邦污染防治法第41條以下所規定的合理性門檻，來規定嚴重且難以忍受的污染限制。

c) 訴願人的指控、該城市以及行政法院都認為，聯邦污染防治法之極限值和後來對於嚴重且難以忍受之污染的計畫界限的噪音測量值過高，這些涉及一般法律的解釋與適用，而聯邦憲法法院原則上對此不再加以審查（聯邦憲法法院判決彙編第18冊，第85頁（第92頁以下）；實務向來之見解）。於此沒有違反憲法。該城市和行政法院採取了財產法規定上的標準。於此不受反對的是，他們認為，在——以失敗告終的——交通噪音防治法的立法過程中所建議的極限值是恰當的，因為這是透過許多專家的聽證而得出的。尤其是，不能從聯邦憲法法院已經有較低的極限值而推導出像在恣意禁止（Willkürverbot）觀點下的

那些指控（參見：聯邦最高行政法院裁判彙編第51冊，第15頁（第29頁、第34頁）；第71冊，第150頁（第154頁以下）；第77冊，第285頁（第286頁以下））。對於這種觀點的正確性和以其為基礎的衡量之判定，並不是聯邦憲法法院的任務。

d) 針對在原因程序中的事實評價基礎所做之調查的指控，也涉及毋庸審查的一般法律的適用。這適用於本案的控訴，因為不應根據事實上可預測的交通負荷來安排，而是應基於道路的最大可能負荷量來安排，同樣地，對於應考量到因附近十字路口的交通燈號調節以及因可預期的超速而提高的噪音污染之指摘，也是一樣。此外，如果訴願人主張，該城市和行政法院忽視一個在施工規劃程序中所設計且已表示較高噪音污染的噪音等高線圖（Isophonenkarte）時，沒有跡象表明其一受該城市所爭執的一主張的正確性。

II. 訴願人根據基本法第2條第2項第1句所享有的基本權未受侵害

關於交通噪音防護，訴願人至少明確地僅僅依基本法第14條，而非依基本法第2條第2項第1句來證明其基本權申訴。從他們的所有論述中可以推斷出，他們認為自己的後者基本權，於此範圍內也同時受到侵害。

在其典型的論述中，藉由不受針

對性的國家干預來保護身體的完整性，像是對於活人進行強制試驗（Zwangsversuchen）、強制絕育（Zwangssterilisationen）以及類似的情形（參見：Wernicke in: Bonner Komm., Art. 2 GG Anm. II 2 c; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 16. Aufl., Rdnr. 364）。然而，根據聯邦憲法法院的判決，基本權不會僅限於針對這種干預的主觀防禦權（subjektiven Abwehrrecht）。相反地，也可以從中推導出，對於受保護法益（Rechtsgut）之國家及其機關的保護義務（Schutzpflicht），而關係人則可以透過憲法訴願主張該義務受到忽視（聯邦憲法法院判決彙編第77冊，第170頁（第214頁）；第77冊，第381頁（第402頁以下））。

在履行這項保護義務時，要給立法者和行政權一個廣泛的評估、評價及制訂的範圍，使得在此範圍內也有空間去考量諸如相衝突的公共利益和私人利益（聯邦憲法法院判決彙編第77冊，第170頁（第214頁以下））。因此，關於什麼樣的措施是適當之決定，就只能有限度地予以審查。當公權力對於防護措施，要嘛完全沒有，要嘛相應的規定或措施對於保護目的之實現來說，顯然完全不合適或完全無法實現的時候，聯邦憲法法院才能判定違反保護義務（參見：聯邦憲法法院判決彙編第56冊，第54頁（第81

頁)有更多說明；第77冊，第170頁(第215頁)。

根據這個標準，在關於道路設置以及包含噪音防護的施工規劃法和噪音防治法中的法律規定，就不能受到指摘。從憲法中也無法推導出，依行政法院的事實認定，因道路規劃而可預期對於訴願人土地的噪音污染，顯然超出了居民可以做出依基本法第2條第2項第1句所表達的價值決定之程度。於此須注意的是，根據在原因程序所為的評價，透過適當且確定費用負擔的消極性噪音防護措施，已經大大地減輕內部生活區域的噪音污染了。

法官：

Herzog Niemeyer Henschel

Seidl Grimm Söllner

Dieterich