

# 【機場噪音案】判決

BVerfGE 56, 54-86 - Fluglärm  
聯邦憲法法院第一庭1981. 1. 14. 裁定 - 1 BvR 612/72

吳綺雲 譯

## 裁判要目

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

A. 爭點

I. 防治飛航噪音相關規定  
之立法

1. 七〇年代以前

2. 七〇年代以後新訂和補  
充

II. 案例事實

1. Düsseldorf-Lohausen  
機場營運情形

2. Nordrhein-Westfalen  
邦對訴願人所受飛航噪  
音影響之意見

3. 訴願人之主張

III. 訴願對造人之立場

1. Nordrhein-Westfalen

邦和聯邦交通部

a) Nordrhein-

Westfalen 邦

b) 聯邦交通部

2. 回答問卷補充意見

B. 本憲法訴願案有條件合  
法

I. 不合法情形

1. 無先用盡其他法律救濟  
途徑

2. 逾越提起訴願期限

II. 針對立法者不作為提  
起憲法訴願之要件

C. 本憲法訴願案無理由

I. 違憲審查之考慮

1. 人身不可侵犯權得要求  
受保護之範圍

a) 廣義的健康概念

b) 對飛航噪音影響之研究報告和醫學鑑定

2. 立法者憲法上修訂法規之義務

II. 訴願無理由之原因

1. 聯邦憲法法院審查立法

者是否怠為之限制

2. 本案立法者無因怠為而違背保護之義務

a) 過去研究、關心飛航噪音問題之證明

b) 已採行之主動的防治噪音措施

## 裁判要旨

1.主張因航空器飛行噪音影響致其基本權利受侵害者，原則上應於訴諸聯邦憲法法院之前，先採行（其他）法律救濟途徑（Rechtsweg）尋求救濟。

2.關於立法者修訂改進防治航空器飛行噪音規定之義務。

## 案 由

憲法訴願人：1. H...先生—— 代理人：Dr. Heinz Heyden律師，Am Buchenhain 1, Ratingen 5, 2. Dr. H 律師，係對聯邦立法者以及聯邦、Nordrhein-Westfalen邦之主管機關未盡基於基本法所課有顧及防治飛行噪音之義務，而提起憲法訴願。

## 裁判主文

憲法訴願應予駁回。

## 理 由

### A.（爭點）

Düsseldorf-Lohausen飛機場旁兩住戶提起憲法訴願主張，國家機關以違憲方式，怠於採行防治該機場所生噪音之有效措施。

## I. (防治飛航噪音相關規定之立法)

1.在關於航空器之許可、航空站之核准以及飛航行為之法規中，對防治噪音起初僅有極少的規定。

依據航空法(Luftverkehrsgesetz)，德國航空器之核准是取決於事前一範例許可(Musterzulassung)之程序；外籍航空器之飛進和飛航，除基於國際性協定可免除外，以事先取得許可為要件。有關之細節於該法一九五九年一月十日頒布之版本(BGBl.I S. 9)中有如下之規定，一九六四年六月十九日頒布的航空許可條例(Luftverkehrs-Zulassung-Ordnung, Luft-VZO)(BGBl.I S. 370)第三條亦有與之字義一致的規定，該規定適用至今未變更：

### 第二條

(1)...航空器只於符合下列情形下，始得核准其飛航：

1.-3

4.航空器上應設有經其飛行所生噪音，不超過依當時科技水準所不可避免之程度的技術裝備。

(2)-(7)

對於航空站、飛行場之設備和經營，航空法中僅一般性地規定，於有理由假定會危害公共安全或次序之情事時，即應拒絕或廢止其許可(第六條)以及於計劃確定裁決(Planfeststellungsbeschluss)中應附加經營人有設置

和維護對公共福祉或為確保鄰接土地利用，以防危險或不利益所必要之設備的負擔（第九條第二項）。但於上述原始版本之航空許可條例中即已有規定，申請核發許可時，必須附具專業技術專家對於預期會生飛航噪音之程度以及醫學專家對於該噪音會對民眾造成之影響的鑑定書（第四十條第一項第十款）；該項許可之處分得附加負擔（Auflagen），特別是為限制飛航噪音對飛行場周圍地區造成之影響的負擔（第四十二條第一項）。

對於飛航之行爲，則在一九六三年八月十日頒布之飛航條例(Luftverkehrsordnung, LuftVO)(BGBl.I S. 652)中有以下適用至今的基本規定：

#### 第一條

(1)凡參與飛航者，其行為應保證在飛航中的安全和次序，不危害、損害或超出依情況所不可避免地阻礙或干擾其他人。

(2)航空器運轉飛行所生之噪音，不得超過按規定駕駛或使用所不可避免之程度。

(3)...

2.航空器飛航所生之噪音，特別是自五〇年代末以來，逐漸為人們感覺是一種環境負擔(Umweltgutachten 1978, BTDDrucks. 8/1938, S. 257)；依較新的研究調查，該種噪音居干擾來源的第三位，次於道路交通和工作場所之噪音(Jokiel, Kampf dem Lärm 1977, S. 29[39])。其原

因曾經是由於大量增加的飛航活動次數，此自一九七二年以來，經投入使用明顯較大之航空器和對單個的飛航作較佳的利用，才又稍有減低。此同時，噴射飛機的引入使用，使得單個橫向飛行的噪音強度大大地增加；特別是對第一代的噴氣式發動機感覺尤其大聲。此外由於隨城市的擴展，住宅區移推至更接近飛機場，因此也就有越來越多部分的民眾，直接受到飛機場營運的影響。

對於上述的發展，立法者作出反應，頒布了新的法規。新法規中包括特別是一九七一年三月三十日公布的防治飛航噪音法(das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm)(BGBl. I S. 282)。該法第一章“為保護一般民眾，防止不受因飛機場周圍地區飛航噪音造成之危險、嚴重之不利益以及嚴重之干擾”中，對噪音防治區域的確定，規定了以下的範圍：

### 第二條

- (1)噪音防治包括飛行場場地以外，因飛航噪音引起等值之持續音量超過67分貝dB(A)之區域。
- (2)噪音防治區域依噪音造成負擔之程度分為兩防治區。防治區1包括等值之持續音量超過75分貝dB(A)之區域，防治區2為噪音防治區域內之其餘地區。

該等值之持續音量係考慮可預見之飛航營運的形式和範圍，根據可預料到的飛行場擴建，測量算出。在噪

音防治區域內，土地的建築利用是受到限制的。防治區I內的土地所有人可由飛行場持有人支出費用，以築隔音保護設施方式，防止飛航噪音。第一個確定的噪音防治區域即是針對 Düsseldorf-Lohausen 民用航空站 (Verordnung vom 4.März 1974 [BGBl.I S. 657])。

因該防治飛航噪音法之頒布，此外也為改進噪音的防治，並修訂和補充了 航空法，最近一次的新修正版本於一九八一年一月十四日(BGBl. I S. 61)公布。在其第六條有關航空站、飛行場之核准和可能之廢止的條文中，現起即明文規定，亦應適當地考慮到飛航噪音的防治。此外該法現亦包括以下之規定：

#### 第二十九條

- (1)防禦飛航安全以及因航空飛行之公共安全或次序之危險（航空監督），是屬航空機關之職責。航空機關於於執行航空監督時得發布處分。為防禦因航空噪音或航空站、飛行場周圍地區因航空器所生空氣污染而造成之危險、嚴重不利益或嚴重干擾所採取之措施，只得於與各邦主管防治公害環保機關取得協議後，始可為之。

(2)-(3)...

#### 第二十九條 b

- (1)飛行場持有人、航空器持有人以及航空器駕駛人有義務，於空中或地面運轉飛行航空器時，防止

產生可避免之噪音，如有必要產生噪音，應將不可避免之噪音的擴散限制至最低程度，以保護民眾不受因噪音造成危險、嚴重之不利益或嚴重之干擾。

(2)航空機關應致力於保護民眾防止不可期待之飛航噪音。

### 第三十二條

(1)交通部經聯邦參議院之同意頒布執行本法關於以下事項所必要之法規命令：

1.-14. ...

15.保護民眾防止飛航噪音，特別是藉由採取減低航空器本身、航空器於地面、起飛和降落時運轉以及飛越有人居住地區時之噪音，和設置為測量航空噪音及評估測量結果設備的措施。

16....

(2)-(5)

依據上述授權規定，經一九七五年十一月二十八日頒布之修正條例(BGBI. I. S. 2951)，於航空條例中增加第十一條a和第十一條b，規定民用超音速之航空器，除嚴格限制之一些例外情形外，禁止其飛航。

除上述之規定外，航空法亦有規定，民用航空站、飛行場經營人應設置持續性有記錄的測量因航空器之起飛和降落所生噪音之設備（第十九條a）。所測量和評估

之結果應通知核發許可之機關，亦應通知依第三十二條b新成立的“為許可機關防治飛航噪音措施諮詢”委員會，該委員會亦包括有航空站周圍地區受飛航噪音影響鄉鎮之代表一人和聯邦反抗飛航噪音聯盟之代表一人。第三十一條a並規定於聯邦內政、交通部成立一諮詢委員會，在頒布防治飛航噪音之法規命令之前，應聽取該委員會之意見。該委員會成員亦應包括學術界、技術界以及聯邦反抗飛航噪音聯盟之代表。

一九七四年三月十五日頒布的聯邦公害防治法(Bundes-Immissions-schutzgesetz)(BGBl. I S. 721)也對航空器作了一般性的防治噪音的規定：

### 第三十八條

汽車和其拖車、有軌車、航空器以及水上車，必須設有裝備，使其於依規定運轉時所發出之流散物(Emissionen)，不超過為保護防止有害環境影響應遵守之界限值。其運轉必須防止可避免之流散物，不可避免之流散物必須限制至最低程度。聯邦交通部和聯邦內政部在聽取參與範圍內人士（第五十一條）之意見後，於聯邦制定交通法規權限範圍內，以法規命令規定第一句所稱車輛在性質、裝備、運轉駕駛和檢查上，為保護防止有害之環境影響必要的要求。

以上所述之國內法規規定另外並有一些國際性的約定和措施加以補充。其中包括國際民航協定(das

Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt), 德國以一九五六年四月七日之法律加入該協定 (BGBl. II S. 411 nebst Bekanntmachung über das Inkrafttreten vom 12. Oktober 1956 [BGBl. II S. 934])。在該協定附件十六中，首次確定了核准噴射推進式民用航空器流散物之界限值，自一九七二年初起生效，該界線值先於一九七七年十月六日生效更新，後於一九七八年六月該附件第三版本中再度更新修訂，以更嚴格之界限值代替。早在一九七〇年七月三十一日公布航空器噪音界限值時，聯邦航空局即已先取該當時界限值，宣稱作為範例許可的標準。一九七九年十二月二十日歐洲共同體部長理事會 (Rat der Europäischen Gemeinschaft) 依循上述第三版之航空協定附件十六，頒布了減低低音速航空器準則 (ABl. Nr. L 18 vom 24. Januar 1980, S. 26)。

## II. ( 案例事實 )

本案訴願人係座落於 Düsseldorf-Lohausen 航空站東北方房屋之所有人。

1. 該座位於近市區且四周圍大部分係稠密住宅區的飛機場，是屬於德國利用最多的民用航空站。它，——撇開中斷期間不算——，是自一九一四年以來即作為民航用之機場。按計劃地飛航噴射飛機是自一九五九年開始。

該機場航空法上的許可最終是於一九五八年核發，一九六三年和一九七六年並有擴建。於第一次擴建時並同時於一九六四年一月二日對該機場的擴建作成一計劃確定裁決。機場周圍鄉鎮曾對該裁決和其立即執行之下命不服，提起行政訴訟，最後以和解結束訴訟；本案訴願人當時並沒有參與該訴訟。隨第二次航空法上擴建許可之後的計劃確定程序則尚未終結。

與營業性航空的一般發展相符，在Düsseldorf機場的飛航次數和載運旅客的數目至一九七二年也是大大地增加，而根據Nordrhein-Westfalen邦的報告，自該時間起，雖然旅客的數目增加約百分之二十五，但飛航的次數確稍有減少，自一九七二年的八〇〇四六次減少到一九七七年的七六八四一次。在同期間內，符合前述國際航空協定附件十六之噪音界限的航空器部分，則由百分之六、七增加到百分之二十、五。在包機航空(Charterverkehr)，一九七七年的飛航次數幾乎只是定線航空(Lienienverkehr)的一半多，符合前述國際航空協定附件十六之噪音界限的航空器，在包機航空飛航占的部分要明顯地多得多。

2. 本案訴願人1)於一九三六年興建房子的土地，是位於噪音防治保護區防治區1的東北角，訴願人2)於一九五六／五七年興建房子的土地，是位於噪音防治保護區防治區 2的最外圍邊界上。其距離機場東北方向起、降

跑道的軸心有八十至五百公尺。Nordrhein-Westfalen邦政府認為，關於飛航噪音對訴願人所有土地造成之影響，具重要性的一點是，一年中所有的飛機起飛，只有十分之一是飛向東北方的方向，且該些飛機飛越過訴願人之土地時，已經達到六百至一千五百公尺的高度。飛機降落時飛越過訴願人土地之次數較多，但是是在大約三百五十至六百公尺的高空，傳動推進器已關閉時，因此造成的噪音明顯地較少。較早邦政府發表的意見曾承認，在訴願人1)之土地上，通常可預期的音量強度是90 Phon，相當於90分貝dB(A)以下之噪音音量值；在訴願人1)之土地，可假定大約平均值是86 Phon。在之後提出的書面中，則告知了較低的測量值。

3.依訴願人之見解，國家機關以不作為，違背了其憲法上應有效防治由航空站營運所生噪音干擾的義務。訴願人並不期待聯邦憲法法院規定具體的措施，而是請求該法院作成裁判，確認侵害其基本權利和規定國家機關一有限制的過渡期限補救。訴願人在防治飛航噪音法公布前即已提出憲法訴願，該法頒布後，其在新送交的書狀中，更提出其他理由。訴願人認為，該法中所規定的保護措施亦還是不足，其理由為，該些措施主要是限於防治噪音影響的一些被動性的措施，而不就發生噪音之原因，主動地在其源頭去制止它。訴願人之陳述詳細如下：

為迫使國家機關履行所負的該些義務，訴願人認為可不須先採行法律途徑，尋求救濟，而直接訴求於聯邦憲法法院。無論如何，基於本訴願程序之具普遍重要性，一定符合（聯邦憲法法院）先決定（Vorabentscheidung）之要件。由於立法者沒有制定充足的保護法規，而行政機關在缺乏該些法規且鑒於尖銳的利益衝突下不能勝任，因此只有具權限和權威的聯邦憲法法院能有效貫徹實行基本權利的保障。

訴願人主張，根據特別是由基本法第二條第二項規定結合保護人性尊嚴導出的基本權，和根據基本法第十二條第一項，第十三條和第十四條規定以及行政機關之協力核發許可，得出國家機關有保護上述基本權中所稱法益，不受因第三人經營航空站飛航，造成有害之噪音干擾的義務。對訴願人土地造成之該項干擾是來自Düsseldorf飛機場，此由在該土地靠近飛機起降跑道處所測得以及由Nordrhein-Westfalen邦政府所承認之測量值即已可得知。因飛航次數的大增和轉而使用噪音強度極強的噴氣式飛機，使得該項干擾已持續地增加，在所計劃的飛機場擴建之後，毫無疑問地將會繼續增加。

訴願人又陳述，飛航噪音會妨害人身不可侵犯權，這是今日已被承認的。飛航噪音由於其極高的音量強度、高頻率和突擊式重覆的高音，而且更由於其是由各方面向住屋土地侵入，因此讓人特別感覺受到干擾。如

果飛航噪音所生之影響要依軀體的、精神心理的和社會的健康感受要求，亦即依世界健康組織之健康的概念予以測量，則飛航噪音干擾應被視為是嚴重妨害身體健康的。訴願人特別強調，具決定性之點是在於對生理和心理上的傷害、減低工作效率能力、妨礙交談理解以及減低居家休息價值，此總體將導致喪失生活品質。如果應達到原則上沒有人因噪音受到危害、嚴重不利益或嚴重干擾，如聯邦政府一九七一年環境計劃綱領所追求的，則飛航噪音所引發的心理上和社會的後果，應與其對軀體的影響同樣被正視。此外，在一九七七年為計劃中的飛機場擴建所作的醫學專家鑑定書中，曾正確地指出，隨著日增的日常飛航噪音，會增強生理上對聲音的刺激反應；基於此理由即已必須將噪音解釋為是一種對健康的風險。雖還沒有確切獲證實的發現，也必須考慮到對飛航噪音不能忍受性的主觀感受和環境，現代的人是比以前對噪音感覺較為敏感。

訴願人認為，國家機關，特別是立法者，但也包括行政機關，以不作為違背其有效防治飛航噪音之義務。無論如何，到現在為止所採的措施是絕對不足的。

依訴願人之見解，航空法選擇各該當時的科技水準作為核發航空器許可之基準出發點，即已應受批評。此一種的規定有可能在原初是有理的；但在飛機是使用會發噪音的噴氣式機器的時代，該規定則變為是違憲的，

更是不適合用以防治超音速飛機之用。唯有立法者對德國之航空器範例許可和外國航空器之飛航許可，訂定有拘束力的噪音界限值規定，且在制定時是優先依循能忍受噪音負擔的期待可能性和享有健康權利的方向，如此才能促使航空工業發展噪音較低的推進器。訴願人認為，由於立法者為行政機關之行爲，僅制定不適當或不足夠之法規為以足，因此行政機關這方面即易於將經濟上或交通政策上之利益置於防治噪音之上。如果在同一國家內，為加以制止在不合適時間敲拍地毯（以除去塵土）或一條放肆的狗，制定了一大堆的肅靜法規，但卻允許飛機在星期日和工作日傾洩噪音干擾整個地區，則人們即要懷疑法的合理性了。對應獲許可始能興建之工廠要求之流散物標準值，應比對營運飛機場所要求的要明顯低得多。

訴願人又認為，完全不夠的是該些到現在為止，主要是屬被動性的保護措施。應該採取的是一些主動性去防治噪音的措施，譬如確定流散物的界限值、對航空器本身的防音措施、禁止特別引發噪音之航空器飛航、實施減低噪音的飛航程序，將包機航空的飛航轉換到離市區遠的飛機場、修改國與國間的協定以及暫時地限制飛航的次數，亦即實施飛航噪音配額。

訴願人承認，自一段時間以來，聯邦政府以及國際性的一些委員會也顯示了對飛航噪音問題的關心。但他

們對迅速改變不能期待忍受的現況，並不抱有具體的希望。即使該國際民用航空組織盡力將飛航噪音界限值調整適應各該當時的科技水準，亦不能保證飛航噪音不會危害人的舒適感覺和健康。再者訴願人認為，該些更嚴格的許可條件，要在一段不能預見的長時間後，才會發生作用。

### III. ( 訴願對造人之立場 )

1.對於訴願人提起之憲法訴願，Nordrhein-Westfalen 邦政府以及聯邦交通部代表聯邦政府，首先發表了以下意見：

a)依Nordrhein-Westfalen邦政府之見解，訴願人提起之憲法訴願不合法。該憲法訴願沒有符合提起訴願前必須先用盡（其他）法律（救濟）途徑（Rechtswegerschöpfung）的要件，亦不具備先決定的要件。聯邦憲法法院僅在不須調查證據，因而亦是不須經其他法院的先行澄清即能裁判之情形，才能考慮作先決定。而訴願人提起之訴願並沒有符合該項要件。尤其正是在有關噪音干擾方面，不僅基於技術上，且是基於醫學上以及法律上觀點，都是相當新的領域，需要廣泛的調查證據和一般法院的先行澄清。至於訴願人直接以航空法中關於以各該當時科技水準為標準的規定為訴願對象的部分，則提起憲法訴願的一年期限已過。

該邦政府又認為，無論如何，訴願人提起之憲法訴願是絕對無理由的。自民用航空轉以噴射飛機飛航之始起，主管機關並非沒有嘗試在飛機場鄰近居民之利益與擁有一有效率、有競爭力之飛機場之公共利益兩者之間，作一合理的平衡。對身體健康有害的噪音與身體健康尚可忍受的噪音，兩者間的界線在何處，是有爭議的。無可否認的，Düsseldorf 機場的飛航噪音是干擾、妨礙到機場附近的居民。但該邦政府認為，這還談不上是有違義務地怠於採行應為的措施。在訴願人之土地上可聽見的飛航噪音，依其強度和頻繁性，不致於會造成損害健康；因而不是牽涉到基本法第二條第二項意義下之對人身不可侵犯性的侵害。依該邦政府之意見，在訴願人土地上聽得見的噪音，不會比一個大城市地區通常有的道路和鐵路交通的噪音來得強烈和頻繁。因此既無法證明亦不能說明對人身不可侵犯性有所妨礙。

b)依聯邦交通部之意見認為，對避免發展過量噪音的要求，遭到幾乎不可能克服的困難。經由進一步的立法措施，可能避免民眾因不能期待之飛航噪音造成的干擾至何種程度的問題，最主要是一個醫學上和科技上的問題。立法者採取措施的要件，最主要的是要能經由科學上的認知，具體地確定尚可期待忍受噪音的界限。除此之外，也有必要找到能裝置減低音量，但同時不會太降低飛機推進器效率功能設備的科技方法。有關飛航噪

音醫學上和科技上問題的研究，自長久一段時間以來已完成或已開始進行。

聯邦交通部又陳述，依據醫學領域方面至今為止所得的認知情況，不能具體地確定出尚可期待忍受或不再能期待忍受之飛航噪音的界限。此外，在科技領域方面，到目前為止也欠缺頒布在航空器上裝置減低噪音設備之法規或準則 的科學上依據。基於這個理由，現今適用之內國、外國製造航空器的法規中，還沒有包括這方面的特別規定。防治飛航噪音的問題也必須要在國際航空協定的範圍內觀之，德國因該協定，負有要讓簽約國的航空器在內國飛航之義務。

2.爲了補充其所提出的意見，Nordrhein-Westfalen邦政府以及聯邦交通部取得聯邦內政部、聯邦司法部意見一致後，回答了聯邦憲法法院的一份有關一般，以及針對Düsseldorf-Lohausen飛機場，其致力於限制飛航噪音已達何種狀況的詳列問卷。

## B. (本憲法訴願案有條件合法)

本件憲法訴願案只在假定訴願人是指摘立法者不願持續增加的飛航噪音干擾，怠於改進該些防護措施的法規之情形，才爲合法。

### 1. (不合法情形)

1.就訴願人指摘聯邦和Nordrhein-Westfalen邦主管機關方面怠於採取有效的防治噪音措施的部分，其提起之憲法訴願為不合法。

主張因航空器飛行噪音影響致其基本權利受侵害者，原則上應於訴諸聯邦憲法法院之前，先採行（其他）法律救濟途徑（Rechtsweg）尋求救濟。通常都是與一飛行場或航空站的擴建有關聯地針對計劃確定裁決提起訴訟。可能的其他法律救濟途徑還有訴請有限制地廢止已核發的許可、採行怠為的防護措施或是針對航空站的營運和與其結合的噪音強烈航空器的起飛、降落許可而提起鄰人訴訟（Nachbarklage）。

對於訴願人，上述該些可想像的可能，何者可列入考慮，對此聯邦憲法法院不應作裁判。訴願人並沒有嘗試採取該些可能的法律救濟途徑的任何一種，而是直接訴諸於聯邦憲法法院。本院自訴願程序一開始，且在進一步程序進行中，曾屢次對訴願人暗示，質疑其所提出憲法訴願的合法性。但訴願人並沒有接受預備性先採行（其他）法律救濟途徑尋求救濟的建議，而是依聯邦憲法法院法第九十條第二項第二句規定聲請先決定（譯註1）。

---

(譯註1) 依聯邦憲法法院法第九十條第二項及基本法第九十四條第二項第二句之規定，提起憲法訴願，原則上需訴願人已「用盡其他法律救濟途徑」，惟若訴願人所提起之訴願具一般性意義，或如令訴願人先遵循一般法律途徑，將使其遭受重大且無法避免之損害時，依聯邦憲法法院法第九十

然而先決定，依一貫的裁判見解，須具備至少已採行了（其他）法律救濟途徑或是於裁判之時，尚能採行（其他）法律救濟途徑的要件（BVerfGE 11, 244; 22, 349[354]）。即使若已具備後者之要件，由於本案案情形式，須先用盡（其他）法律救濟途徑乃是不可欠缺的，因此也是絕對不可能作先決定的。在聯邦憲法法院作裁判之前，一定必須其他法院已就具體情況，特別是飛航噪音干擾，包括該土地過去受干擾的程度，為防治飛航噪音已採取或可能採取之措施以及其對人體健康產生的影響，已進一步查明且已作了法律上評斷。訴願人指摘行政機關怠於採取保護人體健康之必要措施之點，也正是必須先進一步確定，行政機關到目前為止執行現行規定，究竟已採取了那些防治噪音的措施以及該些措施在何種程度是可被斥責為不適當和須改進的。否則，聯邦憲法法院即會有陷入必須根據不確實的依據，在正在發展中的防治噪音法律領域，作出廣泛深遠影響裁判的危險。

2. 訴願人直接以現有法律規定為對象提起憲法訴願之部分，已因遲誤聯邦憲法法院法第九十三條第二項所規定之一年期限，即為不合法。訴願人對於自一九五九年初起適用之關於航空器飛航許可規定（航空法第二條

---

條第二項第二句規定，此時聯邦憲法法院可例外的立即加以裁判。

第一項第四款)和對於被批評為不完備之一九七一年三月三十日頒布的防治飛航噪音法的指摘，都是在該期限經過後很久才提出和說明理由。撇開此不談，其亦欠缺直接以法律規定為對象提起憲法訴願之其他合法要件。因訴願人並非直接被該些法律侵害，而是透過其執行行為。因而就此點而言，訴願人本也必須先採行(其他)的法律救濟途徑。而在該法律救濟程序範圍內，即亦可提出要求間接對該些具裁判重要性的法律規定加以審查。

## II. (針對立法者不作為提起憲法訴願之要件)

本案訴願人提起憲法訴願之重點係在針對立法者之不作為。因訴願人提出的指摘，最終乃集中在攻擊斥責立法者沒有交予行政機關足夠或適當的，許可航空器和核准飛機場營運的一些標準；在欠缺有效法規的情形下，國家機關鑒於尖銳的利益衝突即無法勝任，不能迫使航空工業透過適當的飛機結構，從源頭上去防治航空器噪音。

就訴願人此一種對立法者不作為之指摘部分，不能從一開始即謂其提起之憲法訴願不合法。吾人可基於此觀點出發，認為訴願人作為噪音保護區內之居民，因該所指摘的不作為行為本身，受到現實、直接的干擾。對一持續性立法者之不作為提起的憲法訴願，也不以原則

上須先採行（其他）法律救濟途徑和遵守聯邦憲法法院法第九十三條第二項所規定之一年期限為要件。然而到目前為止，該類的憲法訴願只有在例外情形，而且只在訴願人可引證基本法（憲法）對立法者有明文的委任，且對該立法義務之內容和範圍有扼要確定時，始得視該訴願為合法(BVerfGE 6, 257 [264]; 8, 1 [9]; 11, 255 [261 f]; 12, 139 [142]; 23, 242 [249])。本案訴願很明顯並沒有具備上述要件。訴願人提出的異議結果毋寧是指摘立法者沒有履行該些須自基本權所體現的基本決定，透過憲法解釋，才可導出的作為和保護的義務。要說人民在此種情形下，亦可直接向聯邦憲法法院提起以立法者不作為為對象之憲法訴願，則絕不是毫無顧忌可接受的。因為正是在此種情形，對於是否應制定一法律、其內容應為如何之裁判，是取決於經濟上、政治上和預算法上之情況，而這一般不是法官審查的範圍(參照 BVerfGE 1, 97 [100f.]; 11, 255 [261])。

提起此種時間上無期限限制的憲法訴願，一般須至少具備的要件是，立法者不願所負有之行為和保護的義務，而完全不作為。如果相反地，立法者已有（立法）作為，儘管其所立的法是一種否定性的規定，立法者即非「怠為」作決定(參照 BVerfGE 13, 284 [287]; 23, 229 [238]; 29, 268 [273])。認為立法者制定的該項規定不完備的人，即應依前面第I部分所述之方式，提請憲法法院審

查，亦即首先直接在撤銷一執行處分之程序中提出，或者——於具備應有之條件下——直接提起憲法訴願，但須在聯邦憲法法院法第九十三條第二項為維護法的安定性所規定的一年期限內提出。在該期限過後和在撤銷具體執行處分訴訟程序之外，能針對不作為提起憲法訴願的，最多還有的可能是基於以下尚要說明、由新近法院裁判發展而成的特別觀點，亦即立法者因其不作為，違背了憲法上有改進原初被視為是合憲法規的義務。

所有上述這些憲法訴願合法性的問題，聯邦憲法法院基於防治噪音所具的高度重要性，都已先將之擱置一旁，而盡力透過三番多次的徵詢取得意見，以澄清實體法上的問題。關於合法性的問題，現在也不須作終局性的裁判了。在本案憲法訴願依聯邦憲法法院法第二十四條規定<sup>(譯註2)</sup>是絕對應予駁回之後，訴願人提出之指摘，在基於立法者有改善（法規）之義務的觀點下，即足以將訴願人針對立法者不作為所提起之憲法訴願當成是合法來處理。如憲法法院集中就這個觀點加以審查，應該也是符合訴願人本來之請求的。因為依訴願人之陳述，已有的防治噪音的法規，原本是足夠的，但是由於情勢

---

(譯註2) 聯邦憲法法院法第二十四條規定，對於不合法或顯無理由之聲請，法庭得以一致裁定駁回之。聲請人如事前已被告知其聲請的合法性及理由有疑問時，該項裁定無須附理由。

環境改變——飛航次數的大量增加，轉而使用噪音增強的噴射機且同時在飛機場四周的居住密度增加——的結果，該些規定已「變成是違憲的」，然而立法者直至七〇年代初仍舊是完全不採取作為。如果從此觀點出發，則該些於頒布防治飛航噪音法之前已提起的憲法訴願，即不能事後變為不合法。因為由於該法是優先採取一些被動式的防治噪音措施，因而僅是有限地符合了訴願人的要求，因此並不因該法即剝奪了之前已提起之憲法訴願的權利受保護的必要。

### C. (本憲法訴願案無理由)

以立法者的不作為為對象的憲法訴願，就能假定其提起是合法的部分，可是在聯邦憲法法院法第二十四條意義下是無理由的。即使當立法者根據由基本法第二條第二項所導出的保護義務，應該去改進其原初所制定的防治噪音措施的法規，但本案實體法上審查的結論是，不能苛責立法者憲法上有違背該項義務。

#### I. (違憲審查之考慮)

在作該項審查而不下終局判斷時，可基於以下的考慮：

1. 可列入考慮作為憲法上審查標準的，最主要是基本法第二條第二項規定所保障之人身不可侵犯權。依被承認的法院裁判見解，該項基本權不只是作為主觀的防

禦權，保障人民不受國家的侵犯。毋寧是除此之外，基於其客觀的法的內容，得出國家機關有保護和促進基本法第二條第二項所稱法益的義務，特別是保護其不受其他人方面違法的侵犯。該項首先由聯邦憲法法院 *Fristenlösung* 判決 (BVerfGE 39, 1[41]) 發展出，後在 *Schleyer* 判決 (BVerfGE 46, 160[164]) 經確認的裁判見解，聯邦憲法法院現也已經在所作的兩個核能法判決 (BVerfGE 49, 89[141]—— *Kalkar* ; BVerfGE 53, 30 [57]—— *Mülheim-Kärlich*) 中，將之適用於環境法上。

直至目前為止還未完全澄清的一項進一步的問題是，該項由基本法第二條第二項規定得出的保護義務是否唯獨只限於生物——生理觀點下的人身不可侵犯的保護，或者也擴及至精神，亦即心理的健康的領域（持此主張者如 *Klopper, Zum Grundrecht auf Umweltschutz, 1978, S. 28*），或者甚至亦包括社會的舒適健康。

a) 如果將基本法第二條第二項規定中的人身不可侵犯的概念與世界健康組織在其一九四六年七月二十二日章程中所定義的健康的概念同等齊觀，則飛航噪音的結果不僅是因其軀體的，而是由於其超過社會適當界限有害生理和社會健康之影響，即已需要防治。因在該章程中的所謂健康是指「身體上、精神上和社會上完全舒適的狀態，而不只是沒有罹患疾病或殘疾」。飛航噪音如在此意義下即已足夠被視為是有害健康的，因為它妨礙

最廣義的人與人間的溝通、降低居家休養生息的品質、減低集中和注意力、造成緊張和煩躁感覺以及受驚嚇、激怒和恐懼（參照如 Rohmann und Oeser, in: Umweltrecht im Wandel, Materialdienst Nr. 18/79 der Evangelischen Akademie Bad Boll, S. 92ff.）。

但是反對根據上述世界健康組織章程中的廣義健康概念作解釋的理由是，——如果該項概念是符合當初制憲者的意願——，則很難解釋，為何當初制憲會議(der Parlamentarische Rat)沒有援用該項自一九四六年以來即已週知的概念，而卻是規定只「人身不可侵犯」是基本法上所保護的。但另一方面，如將之限制在是僅僅對傷害身體造成的影響的保護，則似又絕對不符合該項基本權的意義，如果吾人將其置於基本法第一條和該條規定所保障的人性尊嚴不可侵犯性予以解釋的話。於此可先不去問，作此種限制究竟是否與人是肉體、精神靈魂的一體以及心理、生理健康受損間是交換影響的理解相符合。但在憲法上不能不注意的是，如採狹義的解釋，將不符合該項基本權之作爲一種防禦權的功能，是用以防衛國家侵犯，如心理上的拷問、精神上的折磨以及其他與之相當的審問方式。而且由於該項基本權利的加列入憲法，正是因爲第三帝國的經驗而來，因此絕對不得完全忽視此觀點。Nordrhein-Westfalen邦政府在本訴訟程序中已正確地承認，至少該些非身體上的的影響，但其影

響應與對身體的侵犯同等齊觀的，應該包括在基本法第二條第二項規定保護之內。絕對應該包含在內的例如這些對一個人的身心感覺造成如使其遭受傷痛的影響。基本法第二條第二項之規定直至目前為止也不是依上述狹義的意義被適用。因此譬如對於腦電波的審問是否可能侵犯人身不可侵犯權的問題，不是自始即被否定，而是因該種審問的無害性，聯邦憲法法院暫不予作裁判（BVerfGE 17, 108[114f.]）。在關於對搬出租屋的保護（Räumungsschutz）的判決中，憲法訴願人罹患心理疾病和有自殺的危險，被視為是包括在基本法第二條第二項意義之內（BVerfGE 52, 214 [220 f.]）。此外，新的防治噪音規定完全一律都是採較廣義的理解作依據。早在一九六八年七月十六日公布的防治噪音技術指南（die technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm）（Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 137 vom 26. Juli 1968）和尤其是一九七四年三月十五日頒布的聯邦公害防治法中稱，依其形式、規模或持續時間，足以造成「對一般民眾或鄰人發生危險、嚴重不利益或嚴重干擾」的噪音是有害環境的影響。同樣的標準也被用於因防治飛航噪音法而須增修的飛航條例（Luft-VG）第二十九條和第二十九條a規定中。計劃制定中的道路交通噪音防治法（Verkehrslärmschutzgesetz）也是追求防治“造成嚴重干擾

和合理情形下，不能期待忍受的噪音影響” (BTDrucks. 8/3730, S. 4)。

b)但是即使將基本法第二條第二項規定所使用的「人身不可侵犯性」的概念作狹義的解釋，也不能就以因民用航空站的營運所產生的飛航噪音不可能造成任何軀體上不好後果，而是僅限於對精神心理上和社會的健康舒適有所妨害為理由，即否定國家保護義務。至少其所造成的睡眠受到妨礙，很難爭辯是不對人身不可侵犯性不生影響。誠然，這方面的研究直到目前為止還沒有得到最終的結論：

一九七四年由德國研究團體 (Die Deutsche Forschungsgemeinschaft) 所發表關於飛航噪音影響的研究報告中 (Bd.I [Hauptbericht], S. 422)，綜合結論性地確定，依其所作的醫學上研究，一個大致完全健康的人，受到今日通常有的飛航噪音干擾妨害所生的影響，一般不會到須送醫院治療的地步。但是由病歷所列睡眠受干擾及血壓的變化情況，仍然可猜測其是產生基本的高血壓和過度緊張症危險的風險因素，即使到今天為止這還不能證明。至於其他因飛航噪音造成的有害健康的徵狀暗示，依據研究的結果，並沒有找到 (亦參照 die 1978 veröffentlichte Studie von Rohrman und anderen über Fluglärm und seine Wirkung auf den Menschen, S. 218f., sowie die Zusammenstellung des Arbeitskreises 14 -

Fluglärm - der Projektgruppe Lärmbekämpfung beim Bundesminister des Innern, 1978, Anhang G, S. 5.)。

Jansen教授一九七七年在其為計劃擴建Düsseldorf飛機場之許可程序所作關於飛航噪音所生影響的醫學鑑定中，對上述德國研究團體提出的研究報告再作了研究。依其見解，並不能排除飛航噪音不會造成對軀體產生影響；但是應加以審定的是，由那一個界限值起是醫學上所不能期待忍受的負擔。鑑定人依據德國研究團體提出的研究報告指稱，飛航噪音造成的影響是妨礙溝通以及干擾休息和放鬆。受飛航噪音影響的結果，顯示出有明顯的社會-心理上的激怒反應，這是除其他結果之外所能查出的最重要最大的妨害。除了該項屬於是在社會學和心理學領域的妨害外，受飛航噪音影響，還會一再地出現心理-生理上的防禦反應。鑑定人又認為，對軀體上會造成如在血液循環方面等的影響，是不能排除的，由此可得結論是，噪音必須算入是風險因素之一。心理-生理學上所作實驗的結果不再能支持飛機場周圍居民可適應性地克服飛航噪音的假定。

如果以上述的研究為依據，則飛航噪音雖然依目前的科學認知水準，可能還不會引起違背嚴格意義下之人身不可侵犯性的結果，但是應擔憂該項經基本法第二條第二項所保障的法益會受到不算不嚴重的危害。這在聯邦眾議院交通、郵政和電信委員會於一九七八年十一月

八日為制定道路交通噪音防治法草案所舉辦的聽證會中也獲得證實(參照StenProt. der 39. Sitzung, S. 45 ff.)。在該聽證會中，大多數的專家以及作鑑定之機關和團體都持見解認為，引起嚴重干擾的道路交通噪音是一項危害健康的風險，反之，關於道路交通噪音是否以及從何界限值起會可能產生生理上性質的健康危害，目前則沒有周知的科學上經證實的認知 (dazu ausführlich die Ausschlußdrucksache 0162 vom 18. September 1978, S. 63 ff.)。

涉及危害基本權的風險的預防亦可以是包括在國家機關應負的保護義務之內，就此點，在聯邦憲法法院所作裁判中已經多次敘明(參照BVerfGE 49, 89[140ff.] - Kalkar; BVerfGE 53, 30[57] - Mülheim-Kärlich; BVerfGE 52, 214[220] - Vollstreckungsschutz)。憲法上保護義務——如在前引Kalkar判決中所述的——是可以要求制定一種形式的法規，使得繼續阻擋會侵害基本權利的危險；至於因憲法之故，是否、何時有必要制定此一種形式的法規以及其應有何種的內容，則是取決於可能產生危險的種類、臨近性和範圍程度，各該憲法上所保護法益之種類和其位階以及已制定現有的法規而定。

2. 以上所提出的一些考慮點，可以作為至少有利於訴願人假定的理由，認為由基本法第二條第二項可導出的保護義務亦包括有防治飛航噪音所引起危害健康影響

的義務。此外亦得與訴願人從同一觀點出發，認為立法者應該修訂改進其原初所制定的一些防治噪音措施的規定。

聯邦憲法法院在其較新的裁判中曾重複地指出，立法者可課以其憲法上有義務，須將一原初被視為是合憲的規定，以修訂改進的方式給予新的內容（參照 BVerfGE 25, 1 [12f.] - Mühlengesetz; insbesondere BVerfGE 50, 290[335,377f.]—— Mitbestimmung; Urteil vom 10. Dezember 1980—— 2 BvF 3/77—— Ausbildungsplatz-förderungsgesetz, Umdruck S. 51(譯註<sup>3)</sup>)。此一種義務在履行由基本法第二條第二項可導出的保護義務的關聯上，正是被視為有可能發生(BVerfGE 49, 89 [143f. i.v.m. 130 f.] - Kalkar)：「如立法者作成一決定，而作成該決定的基礎因新的、在當初立法時刻尚不能預見的發展決定性地受到懷疑，則立法者在憲法上得課以其應該去審查原初所作的決定，在已經有所改變的環境下，是否亦能再繼續維持。」在與基本權利有關的領域，會考慮可以課立法者有此一種修訂改進法規義務者，特別是在當國家透過制定核准的要件和透過核發許可，為可能發生的基本權的妨害，承擔起本身的共同

---

(譯註<sup>3</sup>) BVerfGE 55, 274, 317.

責任的情形（參照BVerfGE 52, 30 [58] - Mülheim-Kärlich）。

在防治飛航噪音的領域，自七十年代初以來飛航次數急速大增以及轉而使用噪音強烈的噴射機器，使得噪音情況變得更加嚴重，這些都說明立法者負有該一種修訂改進原初噪音規定的義務。而且也必須同意訴願人的是，立法者在面臨此項發展時，本不得再不加考慮地滿足於將其防治噪音規定，以噪音所生影響不得超過「依各該當時的科技水準不度」作為根據。如果噪音的防治，依科學上的認知，是為人民身體健康完美之利益所必需，因而是一種基本權上的義務時，則該項義務的履行即不能僅僅取決於那些措施在目前是技術上可（實）行的。在一種以人為依循方向的法律次序，最終能作為依據標準的只有是，在權衡各種衝突矛盾利益下，那些損害和危害是得期待人忍受的。作以下另一種判斷也是不符合比例原則的：將交通的需要依當時的科技為準總是放在優先的地位，即使因而引起的噪音負擔對第三人造成重大妨害且該項妨害以其他合理方式可能可以減輕時亦然。

## II. ( 訴願無理由之原因 )

與訴願人見解相反的是，立法者並無因不為修訂改進（法規）而違背一項可能的，由基本法第二條第二項規定導出的保護義務。

1.此項審查的結論並不意謂著，在防治飛航噪音方面，已達到令人滿意的情況，所有可想像到的保護措施都已經實行了（參照例如Rohrmann u.a., *Fluglärm und seine Wirkung auf den Menschen*, 1978, S. 235 ff., und insbesondere den 1978 veröffentlichten Bericht des Arbeitskreises 14 – Fluglärm - der beim Bundesminister des Innern gebildeten Projektgruppe Lärmbekämpfung, S. 15 ff.）。該項結論所根據的毋寧是，聯邦憲法法院在本案此種形式的憲法訴願範圍內，要當立法者顯然有違背上述所稱義務之情形下，始能干涉介入。

聯邦憲法法院在關於Fristenlösung判決(BVerfGE 39, 1 [44])，其後在Schleyer判決(BVerfGE 46, 160 [164]) 中又再次地強調，關於應以何種作法去履行由基本法第二條第二項所導出的保護義務，首先應是國家機關以本身的責任作決定；它們判斷那些措施是合乎目的有效的，是為確保有效防治保護所必需的。在這之前，聯邦憲法法院在其他的判決中，已根據是否應歸咎國家機關顯然違背在基本權所體現的基本決定作為決定標準(BVerfGE 33, 303 [333]—— Numerus clausus; BVerfGE 4, 7 [18]; 27, 253 [283]; 36, 321 [330f.])。這項憲法上審查的限制顯是

必需的，因為一項須由基本權所體現的基本決定，經由憲法解釋方式始得導出的國家的保護和行為義務，如何透過主動的立法措施予以實現，通常是一個極度複雜的問題。視對於事實上情況、具體目標的確定和其優先性以及可想像到的手段和途徑合適性的判斷而定，即可能有各種不同的解決方法。而時常是必須經過妥協才能作成的決定，依權力分立的基本原則和民主的原則，是應該屬於由人民直接給予合法權力的立法者的責任；對其決定，除非是涉及具最重要意義的法益，聯邦憲法法院通常只能有限制地加以審查。尤其是在當所牽涉的，不僅是立法者是否違背了一項由基本權可導出的保護義務的問題，而是對更進一步，關於立法者之違背是否因不為修訂改進（法規）所致的問題有爭議時，上述該些考慮更具決定性。聯邦憲法法院只能在顯然的，原初合法的法規因為之後這段期間環境情況的改變，已變為憲法上不堪忍受，且雖然如此，立法者仍繼續不作為或採取了明顯錯誤的改進的措施時，才能確認立法者的以不為修訂改進（法規）方式的違背憲法。在防治飛航噪音領域，於此不能無視的是，關於可期待忍受的飛航噪音負擔的界限，還沒有可靠的科學上的認知，而且該問題僅因國際上緊密相聯的飛航交通，所牽涉的就已經是一複雜的題材，要對之制定法規，即應給予立法者一些適當

的收集經驗和適應的迴旋餘地（亦參照BVerfGE 54, 11 [37] m.w.N. - Rentenbesteuerung）。

2.以上述的審查標準為根據，則看不出立法者有明顯因怠為修訂改進（法規）而違背其保護人民，不受有害身體健康飛航噪音影響之義務。自七十年代初以來為執行已有的和新制定的法規所採取的一些措施，足以反對持相反之評斷看法。

a)即使訴願人本身也不是主張國家機關，特別是立法者完全沒有盡力去作改進保護人民，以防飛航噪音的工作。在訴願人最終的陳述意見中毋寧亦承認，聯邦政府和國際性委員會自有一段時間以來對飛航噪音的問題也是非常地關心。在這方面，利用官方公佈的資料和所拿取的意見，首先表明出，國家機關在七十年代經由委託研究計劃、召集專家委員會以及對問題情況的報告，對關於噪音的防治在各個不同的領域加強了研究、關心。

一項廣泛關於已有的和計劃制定的防治噪音法規一覽表，見於一九七八年七月二十四日公佈的聯邦政府第一個公害防治報告(BT-Drucks. 8/2006)。有關的詳細資訊更可由一九七八年的環境鑑定書(BT-Drucks. 8/1938)和以上已提及的一九七八年六月聯邦內政部由二百五十位專家所組成的防治噪音計劃小組所提出的廣泛報告中獲知。對該項計劃小組報告的第一個官方的反應是一九七

八年十月二日由聯邦內政部所公告的防治噪音行動計劃；對該報告作進一步的利用，則委託聯邦環境局爲之。在預定制定的道路交通噪音防治法的立法程序中，聯邦眾議院交通、郵政和電信委員會於一九七八年十一月八日舉辦了一項以上已提及的廣泛的公聽會，在該會中也討論了噪音所生影響的一般性問題和對其醫學上的評斷等，成爲對噪音影響的跨面性原則問題的一項重要資料文集 (StenProt. der 39. Ausschußsitzung vom 8. November 1978 sowie die Ausschuß-drucksache 0162 vom 18. September 1978)。專門針對飛航噪音的防治和在這期間已經採行的措施，則見於聯邦政府於一九七八年十一月七日公佈的飛航噪音報告 (BT-Drucks. 8/2254)。所有以上的該些行動——如同聯邦政府在一九八〇年二月七日就飛航噪音防治小質詢所提出的回答所敘述的——都是以防治交通噪音，包括飛航噪音，爲中心的。

b) 國家機關並不是只作了上述該些研究和報告爲已足。早在一九七一年即頒布了防治飛航噪音法，一九七四年又根據該法確定了Düsseldorf-Lohausen飛機場的噪音防治區，這些絕對都可駁斥指責立法者完全不作爲的說法。然而該法的第一章所規定的是限於一些被動的防治噪音的措施（禁止建築、建築物的裝設隔音設備）。依照訴願人的看法，立法者只是透過該些措施，尙不能說已足夠盡了其修訂改進（法規）的義務。應該同意訴

願人見解的是，從有效地保障基本權的觀點看來，如果只是單單去保護受牽連人，使不受噪音的影響，而不是要製造噪音者減低噪音所生影響，這是不夠的。過去這幾年來逐漸普遍被接受的一項相同的認知也是，要有效的防治噪音，應從噪音的根源著手。這在聯邦政府一九八〇年二月七日就環境政策大質詢所提出的回答中(BT-Drucks. 8/3713, S. 22 f.)也有所強調，並指出可能實施的方法有對航空器本身作技術的措施、減低噪音式地操作駕駛航空器和採行一些控制操縱飛航交通的措施。聯邦眾議院一九八〇年七月四日在一項關於飛航噪音報告的決議中，曾明白地要求聯邦政府，將來也須就從根源（逐漸）消除飛航噪音的發展，詳細地提出意見(BT-Drucks. 8/4300; Deutscher Bundestag, 230. Sitzung, StenBer. S. 18693 [D]f.)。

防治飛航噪音法內之規定不僅限於該些被訴願人視為是不充足的被動的防治噪音措施。在該法的第二章即是對航空法所作的修正規定，而該些規定全是針對主動的噪音防治，且不再以透過測量的義務（航空法第十九條a）和設立飛航噪音委員會和一個參議委員會方式（航空法第三十二條a f.），為提供較好的保護創造條件為已足。聯邦政府的防治噪音報告中關於此點提到，正是在該法的這一依循環境保護為指導原則的修正航空法規定的部分，並沒有造成太大的困難，且基本上都很順利地

實施了 (BT-Drucks. 8/2254, S. 13, 15)。該報告因此也與以上提及的防治噪音計劃小組第十四工作組——飛航噪音——在其終結報告中所作在德國民用航空站附近，等值的持續音量自一九七一年以來一般上已稍有減低的報告一致。又依Nordrhein-Westfalen邦政府在其最後提出意見的陳述，在Düsseldorf市，自一九七二年以來也能在不使飛航噪音繼續增加的情況下，勝任百分之二十五的飛機乘客增加量。這是由於採取了在上稱意見和聯邦交通部回答聯邦憲法法院問卷中所一一詳細報告的措施之故。

在利用由立法者所開啓的可能性的情形下，早於一九七五年即已頒布了對飛航條例的修正條例，該修正條例是根據航空法第三十二條第一項第十五款新制定的法律依據，其規定訴願人所擔憂的民用超音速飛機的飛航行爲，原則上是被禁止的。該項法律依據和一九七四年三月十五日頒布的聯邦公害防治法第三十八條規定同樣更使得一九七九年十二月二十日歐洲共同體部長理事會所通過的減低低因速航空器準則(ABl. Nr. L 18 vom 24. Januar 1980, S. 26)，一旦需要時，有可能作為內國法規予以頒布。該準則符合訴願人的要求，是優先透過主動的保護措施，以壓低傳動推進器噪音的產生。因該準則規定，自即日起，對新核准的航空器，應受國際民航協定附件十六（一九七八年七月第三版）中明顯較嚴格

之界限值的拘束，一九八六年十二月三十一日以後則所有加入飛行之航空器皆必須符合該界限值。

在航空站的興建和擴建案，得於航空法上之核准和計劃確定的程序過程中（vgl. §§6 und 8ff. LuftVG, §42 Abs. 1 LuftVZO），作出應限制對航空站周圍地區造成噪音影響的附加負擔處分。至於該種附加之負擔的範圍可有多廣，可自例如聯邦行政法院對法蘭克福民用飛機場的判決（BVerwGE 56, 110）中得知，而該判決本身則又是涉及該法院的一項對道路交通噪音的基礎判決（BVerwGE 51, 15）。依據該基礎判決，鄰近周圍居民的值得受保護性，是遠超過狹義意義下之對人身不可侵犯性的保護，而亦包括不受干擾的睡眠和不受妨礙地交談溝通。為作到該種保護，重要的是更應對航空站的營運和飛航行為，採取根據新修訂或新增訂的航空法第二十九條、第二十九條b和已提及的航空法第三十二條第一項第十五款以及聯邦公害防治法第三十八條之規定可能的措施。其中包括訴願人原本稱為是特別重要的夜間起飛和降落的禁止，該項措施在Düsseldorf飛機場已經實行了有一段長時間（參照MinBl. NW 1972 S. 1788），又經一九七七年十二月二十三日的政府公告（參照MinBl. NW 1978 S. 42），有部分措施且更加嚴格了。自一九七八年十一月一日起，在Düsseldorf市更實施一項新的規費規定，依該規定，降落費的高低是取決於航空器是否符

合國際民航協定附件十六之界限值而定（*Nachrichten für Luftfahrer I*, S. 251）。此外亦對航空站的營運，作成附加負擔的處分，要求其於地面作業時（傳動推進器的情況和測試運轉、防治噪音設備）應減低噪音，且對減低噪音式的起飛和降落方式作了建議（參照 *Die Bekanntmachung des Bundesministers für Verkehr vom 8. September 1975 [Nachrichten für Luftfahrer I, S. 186]*）。

在顧及上述該些已經採取或以法律規定使其可能採行的措施的情形下，斥責立法者明顯違背可能發生的修訂改進（法規）的義務，顯然無理由。

(法官.) Dr. Benda; Dr. Böhmer; Dr. Simon; Dr. Faller; Dr. Hesse; Dr. Katzenstein, Dr. Niemeyer; Dr. Heußner