

LU_GERICHTE V 01 101_2 vom 6. August 2001

LU Gerichte, 2001-08-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_01_101_2

FR: LU_GERICHTE V 01 101_2 du 6 août 2001

IT: LU_GERICHTE V 01 101_2 del 6 agosto 2001

Regeste

Art. 3 Abs. 3 lit. b, Art. 16a und Art. 24 RPG; Art. 11 Abs. 2 und Art. 12 USG; Art. 4, Art. 10, Art. 12 und Art. 13 Abs. 1 NISV. Keine Verlegung des Standortes einer Mobilfunkantenne unmittelbar gestützt auf das Vorsorgeprinzip bei Einhaltung aller Grenzwerte. Bei dieser Ausgangslage lässt sich ein Standort ausserhalb der Bauzone von vornherein nicht mit negativer Standortgebundenheit begründen. Innerhalb der Bauzone können zwecks Optimierung der Belastung allenfalls kleinere Umpositionierungen um wenige Meter erwogen werden. Koordination von Standorten innerhalb der Bauzone. | Umweltrecht

Erwägungen

E. 2

a) Der von der Beschwerdeführerin beanspruchte Standort liegt in der Wohnzone, und zwar auf dem Dach der Talstation einer Bergbahn. Die Anlage soll drei Antennen auf zwei Masten umfassen und die Sendefrequenz 1800 MHz betragen. Es liegt in dieser Hinsicht ein Standortdatenblatt («Detailliertes Verfahren») vom 30. September 1999 vor, desgleichen eine Stellungnahme des Amtes für Umweltschutz vom 4. November 1999, wonach das Projekt aus Sicht der NISV bewilligt werden könne. Dass diese Beurteilung falsch sei, wird von keiner Seite geltend gemacht und ist auch nicht zu ersehen. Allein der Umstand, dass in der Zwischenzeit die erwähnte NISV in Kraft getreten ist, steht einer weiteren Verwendung der schon vorher ermittelten Werte nicht im Wege. Denn eine Anlage, die aufgrund der Angaben und Berechnungen im Standortdatenblatt «Detailliertes Verfahren» bewilligungsfähig ist, hält in der Regel auch die Anforderungen der einschlägigen Verordnung ein (vgl. Kreisschreiben des BUWAL vom 15.2.2000). Dementsprechend erachtet das Amt für Umweltschutz eine neuerliche Prüfung nur in kritischen Fällen für erforderlich, dies insbesondere bei Anlagen im 900 MHz-Frequenzbereich (vgl. die Urteile O. vom 31.10.2000). Das besagte Standortdatenblatt vermerkt, dass im vorliegenden Fall der Immissionsgrenzwert (Art. 13 Abs. 1 NISV) an den Orten für den kurzfristigen Aufenthalt mit einem Wert I von 0,573 eingehalten sei (vgl. BUWAL-Kreisschreiben, a.a.O., S. 3, Ziff. 2.3). Dies entspricht 33,429 V/m, was klar unter dem Immissionsgrenzwert (58,34 V/m) liegt (vgl. Umrechnung vom 11.1.2000 [vorinstanzl. Bel. 24]). Im Übrigen weist es für Orte mit empfindlicher Nutzung (vgl. Ziff. 65 von Anhang 1 der NISV) einen Immissionswert I von 0,036 aus. Dieser Wert liegt deutlich unter den korrespondierenden Werten (0,101-0,103) für den hier nunmehr geltenden Anlagegrenzwert von 6 V/m (vgl. BUWAL-Kreisschreiben, a.a.O., S. 3, Ziff. 2.4), wie denn auch das Berechnungsblatt vom 11. Januar 2000 bestätigt (2,100 V/m). Diese Ergebnisse beinhalten erfahrungsgemäss eine realistische Prognose der Immissionen an den betreffenden Aufenthaltsorten (vgl. die seiner-zeitigen Erläuterungen des BUWAL zum

Standortdatenblatt, Entwurf 1998, S. 1). b) Diese Sachlage wird auch von der Vorinstanz nicht in Zweifel gezogen. Sie glaubt jedoch, unmittelbar gestützt auf das in Art. 1 Abs. 2 und 11 Abs. 2 USG verankerte Vorsorgeprinzip über die Einhaltung der einschlägigen Grenzwerte hinaus zusätzliche Massnahmen verlangen zu dürfen, weil dank des bereits verfügbaren Alternativstandortes eine weitergehende Vermeidung unnötiger Immissionen mit geringem Aufwand erreicht werden könne. Mit dieser Formulierung nimmt sie -Bezug auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 24. August 2000 (VB.1999.00395), worin zunächst festgehalten wurde, dass sich die Pflicht des Anlageninhabers zur vorsorglichen Begrenzung von Emissionen gemäss dem der NISV zugrunde liegenden Konzept in der Einhaltung der Anlagegrenzwerte erschöpfe und grundsätzlich keine weiteren Massnahmen gestützt auf Art. 11 Abs. 2 USG zu treffen seien. In der Folge hat es diese vom Berner Verwaltungsgericht geteilte -(Urteil vom 14.2.2000) und nunmehr auch vom Bundesgericht bestätigte Sicht (BGE 126 II 403) dahin hinterfragt, ob dies auch dann gelte, wenn eine weitere Vermeidung unnötiger Emissionen mit geringem Aufwand erreicht werden könne. Das Zürcher Verwaltungsgericht hat dies ausdrücklich offen gelassen (Erw. 9b in fine). Daran anschliessend hat es alsdann als fraglich erachtet, ob gestützt auf Art. 11 Abs. 2 und Art. 12 USG eine Verlegung des Standortes angeordnet werden könne. Dabei hat es erwogen, dass die Beurteilung des Standortes auch auf eine zumindest teilweise Überprüfung des Netzaufbaus im fraglichen Gebiet hinauslaufen würde, was angesichts der im Dienste der vorsorglichen Emissionsbegrenzung einzuhaltenden Anlagegrenzwerte in der Regel als unverhältnismässig erscheine. Die Prüfung eines Alternativstandortes könne sich daher gestützt auf Art. 11 Abs. 2 USG höchstens dann rechtfertigen, wenn wegen besonderer örtlicher Gegebenheiten zu erwarten wäre, dass eine geringfügige Verschiebung der Antenne eine deutliche Verbesserung der Immissionslage bewirken würde. c) Mit der Frage der Standortverlegung hat sich auch das Berner Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 14. Februar 2000 befasst. Dabei hat es unter Hinweis auf die Rechtsprechung (BGE 119 Ib 484, 118 Ib 34, 239) darauf verwiesen, dass die möglichen Massnahmen zur Emissionsbegrenzung abschliessend in Art. 12 Abs. 1 USG enthalten seien. Ob darin eine Grundlage für die Prüfung der Standortfrage enthalten sei, werde von gewissen Autoren bejaht (Schrade/Loretan, in: Kommentar USG, 2. Aufl., Zürich 2000, N 16 f. zu Art. 11, N 21 zu Art. 12), vom Bundesgericht aber wohl verneint (BGE 124 II 238 Erw. 8h). Nach Hinweis auf einen Beitrag von Wolf (Elektromog: Zur Rechtslage bei Erstellung und Betrieb von ortsfesten Anlagen, in: URP 1996 S. 130 f.), der - allerdings lange vor Inkrafttreten der NISV - Art. 11 Abs. 2 USG mit möglichen Konsequenzen für die Standortfrage auch im Rahmen des einzelnen Bewilligungsverfahrens für anwendbar hielt, hat das Gericht die im konkreten Fall verlangte Verlegung weit ausserhalb des bewohnten Gebietes als unverhältnismässig verworfen. Weiter hat es erwogen, dass Art. 24 RPG eine umfassende Prüfung der Standortfrage zulasse (BGE 117 Ib 28 ff., 115 Ib 136 ff.) und auch Art. 36 Abs. 2 des Fernmeldegesetzes (FMG) die Möglichkeit einer Anlage- oder Standortkoordination vorsehe; beide Bestimmungen kämen im betreffenden Fall jedoch nicht zum Zuge. Und schliesslich hat das Gericht an die Planungsgrundsätze (Art. 3 Abs. 3 RPG) erinnert, die jedoch - ohne vorherige materiellrechtliche Konkretisierung - im Baubewilligungsverfahren keine Anwendung finden würden. Denn bei Projekten, die einer blossen Polizeibewilligung bedürften, vermittele das raumwirksame kantonale und kommunale Recht keine Handlungsspielräume, innerhalb derer den Planungsgrundsätzen über das Mittel der Interessenabwägung Beachtung verschafft werden könnte. In solchen Fällen bestehe Anspruch auf die Bewilligung, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen

erfüllt seien; für eine umfassende Interessenabwägung bestehe hier kein Raum (vgl. dazu Wolf, a.a.O., S. 130 f.).

E. 3

Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin einen Alter-nativstandort nicht in einer Bauzone, sondern ausserhalb derselben aufgezwungen. So verständlich ein solches Vorgehen mit Blick auf die Gegebenheiten und die zunehmende Sensibilisierung der Öffentlichkeit erscheinen mag, so unhaltbar ist es aus Sicht des geltenden staatlichen Rechts. a) Ausserhalb der Bauzone dürfen Bauten und Anlagen nur erstellt werden, wenn sie zonenkonform sind. Derlei muss bei Mobilfunkantennen in Bezug auf Landwirtschaftszonen in aller Regel verneint werden (vgl. Art. 16a RPG; BVR 2001 S. 261, relativierend für den Fall, wo eine Antenne überwiegend den Bedürfnissen der landwirtschaftlichen Bevölkerung dient). Sie bedarf daher einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG, die nur dann zu gewähren ist, wenn der Zweck (...) einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Nach der Rechtsprechung kann Standortgebundenheit in diesem Sinne bejaht werden, wenn eine Baute aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (BGE 124 II 255; vgl. ferner BGE 125 II 278 ff.). Sie liegt ferner auch dann vor, wenn ein Werk aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist (BGE 123 II 261; BVR 2001 S. 262 f.). Vorliegend geht es nicht um jenen Fall der so genannten positiven Standortgebundenheit, die oftmals von den Netzbetreibern angerufen wird. Die Vorinstanz bezieht sich im Ergebnis vielmehr auf die zweite Fallgruppe, die auch als negative Standortgebundenheit bezeichnet wird und die gerade bei übermässigen Umweltbelastungen zum Tragen gelangen kann (vgl. Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. I, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 712). Dass diese Voraussetzungen hier erfüllt wären, kann jedoch nicht behauptet werden, wie nachstehend aufzuzeigen ist. b) In planungsrechtlicher Hinsicht ist davon auszugehen, dass Mobilfunkantennen Einrichtungen der Siedlungsinfrastruktur darstellen, die grundsätzlich in die Bauzonen gehören (vgl. Urteile O. vom 31.10.2000 sowie URP 2000 S. 267; vgl. ferner Trüb, Der Bau von Fernmeldeanlagen, Freiburger Baurechtstagung 2001, S. 123). Nach der Rechtsprechung gelten solche Anlagen auch in der Wohnzone als zonenkonform (Urteile O. vom 31.10.2000; Urteil des VG Zürich vom 24.8.2000 [VB.1999.00395]; BEZ 1998 Nr. 21 S. 3 ff. RB 1998 S. 157 ff.). Unter anderem gestützt auf Art. 12 Abs. 2 USG hat der Bundesrat zum Schutze des Menschen vor schädlicher oder lästiger nichtionisierender Strahlung am 23. Dezember 1999 die schon mehrfach erwähnte NISV erlassen. Mit den darin enthaltenen Anlagegrenzwerten (Art. 4 NISV) soll ausdrücklich im Sinne des Vorsorgegedankens Gefährdungen durch erst vermutete nichtthermische Wirkungen vorgebeugt werden (vgl. zum Ganzen: BGE 126 II 405; Walker, Baubewilligungen für Mobilfunkantennen; bundesrechtliche Grundlagen und ausgewählte Fragen, BR 2000 S. 3 ff., insbes. S. 5 und 8; Baumann, Die neuen Grenzwerte für Mobilfunkanlagen, in: PUSCH 2/2000 S. 12 f. und schliesslich der erläuternde Bericht des BUWAL zur NISV vom 23.12.1999, S. 6). Solange dieser Anlagegrenzwert sowie der auf thermische Wirkungen ausgerichtete Immissionsgrenzwert erfüllt sind, kann jedenfalls von einer übermässigen Umweltbelastung nicht gesprochen und dementsprechend keine negative Standortgebundenheit abgeleitet werden. Damit ergibt sich, dass sich für Mobilfunkantennen zumindest unter diesem Titel ein Standort ausserhalb der Bauzonen von vornherein nicht begründen lässt (wie hier: Trüb, a.a.O., S. 124). Dies mag mit Blick auf den Schutz der Bewohner von Wohnzonen

als widersinnig erscheinen. Abgesehen davon, dass eine Verlegung zwar die Immissionen für die Bewohner, nicht aber die Emissionen an sich reduzieren würde, kann eine solche Paradoxie mit Blick auf die einzuhaltenden Grenzwerte freilich hingenommen werden. Alles andere unterliefe die fundamentale planungsrechtliche Grenzziehung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet, was aufgrund des bestehenden Schutzes durch die NISV auch unter Berufung auf das Vorsorgeprinzip nicht angehen kann. Dies gilt umso mehr, als sich aus Art. 11 Abs. 2 USG nicht ableiten lässt, die von einer Anlage Betroffenen hätten überhaupt keine Belastungen hinzunehmen (BGE 126 II 406 Erw. 4c). c) Damit hält der angefochtene Entscheid weder in der Begründung noch im Ergebnis stand. Dass der von der Vorinstanz angestrebte Standort ausserhalb der Bauzone bereits in Betrieb steht, ändert daran nichts, sondern zieht bloss die Frage nach der Rechtmässigkeit der insofern ergangenen - offenbar auf die Dauer von zwei Jahren befristeten - Bewilligung durch die zuständige kantonale Behörde (Art. 25 Abs. 2 RPG; § 182 PBG) nach sich. Die vorinstanzliche Berufung auf die Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG verfängt hier aus den bereits dargelegten Gründen (Erw. 2c) nicht. Ebenso wenig vermag die von einem der Beschwerdegegner postulierte Berufung auf vernunftrechtliche Grundsätze hier einen gangbaren Ausweg aufzuzeigen. d) Bei diesem Ergebnis kann die Frage dahin stehen, ob der von der Vorinstanz bevorzugte Standort in technischer Hinsicht überhaupt vollwertigen Ersatz zu bieten vermöchte. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies, doch die Vorinstanz geht weder im angefochtenen Entscheid noch in ihrer Vernehmlassung näher darauf ein. Weiter ist nach dem Gesagten nicht näher zu prüfen, ob über die Einhaltung der vorgeschriebenen Grenzwerte hinaus überhaupt Raum für weitere Vorkehren und Begrenzungen bestünde. Insbesondere mit Blick auf die schon erwähnte (Erw. 2b hievor) Rechtsprechung des Bundesgerichts ist derlei indes nicht anzunehmen (BGE 126 II 404 Erw. 3c; vgl. ferner Griffel, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zürich 2001, Rz. 132). Immerhin hat offenbar das Zürcher Verwaltungsgericht den Verzicht auf die Verwendung eines so genannten «Downlink Powercontrol-Systems», das die Sendeleistung bei nicht ausgelasteter Anlage automatisch reduziert, als Missachtung der Pflicht zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung gewertet (Nachweis des über Internet nicht zugänglichen Urteils bei Griffel, a.a.O., Rz. 102 in Fn. 175). Diese hier nicht abschliessend zu prüfende Auffassung leuchtet ein und dürfte auch in der Praxis mit Blick auf die von den Betreibern verwendeten Anlagekomponenten kaum auf Widerstände stossen. Gleiches kann für die doch weit einschneidendere Verlegung des Standortes selbst innerhalb der Bauzone freilich nicht gesagt werden. Abgesehen von der mit Blick auf Art. 12 Abs. 1 USG eher fraglichen rechtlichen Grundlage steht dem tatsächlich der bereits vom Zürcher Verwaltungsgericht genannte Umstand entgegen, dass damit der Netzaufbau an sich zu hinterfragen wäre. Diese im Falle grösserer Verschiebungen zwangsläufige Folge erscheint angesichts der eingehaltenen Grenzwerte in der Tat kaum mehr als verhältnismässig und obendrein auch als wenig praktikabel. Kleinere Umpositionierungen um wenige Meter zwecks Optimierung der Grenzwertsituation fallen demgegenüber als grundsätzlich zumutbar in Betracht. Was schliesslich die mitunter geforderte Koordination von Standorten anbelangt, erweist sich eine solche innerhalb der Bauzone nicht nur als rechtlich fragwürdig; auch in sachlicher Hinsicht ist sie aufgrund der dadurch entstehenden Konzentration der Strahlenbelastung wenigstens im Wohnbereich keineswegs geboten (Walker, a.a.O., S. 9; Goldschmid, NISV - rechtlich alles klar? Referat anlässlich einer Informationstagung der Swisscom vom 6.2.2000, S. 5).

Nach dem Gesagten ist der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sie die Baubewilligung, allenfalls verbunden mit den erforderlichen Nebenbestimmungen, ohne Verzug erteile. Sollte die Anlage anders betrieben werden, als im vorliegenden Standortdatenblatt ausgewiesen wird, hätte ein neues Bewilligungsverfahren unter Einbezug des Amtes für Umweltschutz Platz zu greifen. Im Weiteren ist die Vorinstanz auf die Möglichkeit hinzuweisen, eine Abnahmemessung zu verlangen (BUWAL-Kreisschreiben, a.a.O., Ziff. 3). In der Zukunft kann allenfalls sogar mit unangemeldeten Kontrollmessungen dafür Sorge getragen werden, dass die strittige Anlage die Grenzwerte nicht überschreitet (vgl. Art. 10 und 12 NISV).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.