

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00082 vom 3. September 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-09-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00082

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00082 du 3 septembre 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00082 del 3 settembre 2008

Regeste

Baubewilligung | Baubewilligung für Mobilfunk-Antennenanlage. Das BAFU hat einen Bericht der Arbeitsgruppe NIS des Cercl'Air zur Evaluation der Qualitätssicherungssysteme für Mobilfunksendeanlagen veröffentlicht. Die Ergebnisse dieses Berichts geben keinen Anlass, die Tauglichkeit des Qualitätssicherungssystems grundsätzlich in Frage zu stellen (E. 1). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2008.00082 Entscheid der 1. Kammer vom

E. 1.1

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts erscheint ein Qualitätssicherungssystem gemäss dem Rundschreiben des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) vom 16. Januar 2006 grundsätzlich als geeignetes Mittel zur Kontrolle der variablen Parameter einer Mobilfunkanlage. Allerdings hielt das Bundesgericht fest, das BAFU und die kantonalen Vollzugsbehörden hätten zu prüfen, ob die Kontrollsysteme ihre Aufgabe effektiv erfüllen, ob sie zu verbessern oder zu ergänzen sind oder ob zu baulichen Vorkehrungen zurückgekommen werden muss (BGr, 30. April 2008, 1C_316/2007, E. 7.1, www.bger.ch).

E. 1.2

Inzwischen hat das BAFU einen Bericht der Arbeitsgruppe NIS des Cercl'Air zur Evaluation der Qualitätssicherungssysteme für Mobilfunksendeanlagen vom 10. April 2008 veröffentlicht (vgl. www.bafu.admin.ch/elektrosmog/01100/01108/03361/06349, im Folgenden Bericht Cercl'Air). Laut diesem Bericht wurden im Sommer/Herbst 2007 in 19 Kantonen insgesamt 386 Sendeanlagen, welche total 1'848 einzelne Antennen umfassten, kontrolliert. Diese Anlagen teilen sich auf die vier Netzbetreiber Orange Communications SA, Swisscom (Schweiz) AG, Sunrise Communications AG und Tele2 Telecommunication Services AG auf. Die Kontrollen wurden in den Betriebszentralen der Mobilfunkbetreiber durchgeführt. Weil fachkundige Personen der Mobilfunkbetreiber anwesend sein mussten, wurden die Kontrollen angemeldet. Es wurde jedoch nicht vorgängig bekannt gegeben, welche Anlagen überprüft werden sollten (Bericht Cercl'Air, S. 20). Eine Manipulation der Einstellungen durch den Netzbetreiber unmittelbar vor der Kontrolle kann laut Bericht jedoch ausgeschlossen werden, denn die fernsteuerbaren Änderungen von Betriebsparametern würden zur Gewährleistung der Netzstabilität nicht zu beliebigen Zeitpunkten ausgeführt, sondern vielmehr tagsüber vorprogrammiert und während der (lastschwachen) nächsten Nachtzeit auf das Netz geschaltet (Bericht Cercl'Air, S. 17). Für die Auswertung mussten zehn der 386 Anlagen ausgeschlossen werden, weil für

sie nur ein Standortdatenblatt im alten Format vom Oktober 1998 vorlag. Die Gesamtauswertung ergibt folgendes Ergebnis (vgl. Bericht Cercl'Air, S. 19 ff.): Bei 251 Anlagen, was einem Anteil von 66,8 % entspricht, wurden keine Fehler gefunden. 96 Anlagen (25,5 %) wiesen harmlose Fehler auf, das heisst, es konnten zwar Diskrepanzen in gewissen Daten festgestellt werden, der bewilligungskonforme Betrieb der Anlage und die Einhaltung des Anlagegrenzwerts waren jedoch nicht in Frage gestellt. 29 Anlagen (7,7 %) wurden nicht bewilligungskonform betrieben oder sie hätten so betrieben werden können, ohne dass die automatische Überprüfungsroutine des Qualitätssicherungssystems dies bemerken würde; der Anlagegrenzwert war jedoch eingehalten. Bei keiner Anlage wurde der Anlagegrenzwert überschritten. Zusätzlich zur Überprüfung der Datenkonsistenz wurde für je eine Anlage jedes Netzbetreibers auch das korrekte Funktionieren der automatischen Fehlerdetektion und der Erzeugung des entsprechenden Fehlerprotokolls kontrolliert. Im Bericht wird festgehalten, die eingesetzten Überwachungsrountinen seien in der Lage gewesen, diese simulierte Verletzung des bewilligungskonformen Betriebs innerhalb der vorgegebenen Frist von einem Tag zu entdecken, nachvollziehbar aufzuzeichnen und deren Rückgängigmachung zu veranlassen. Die durch diese Simulation provozierten Fehler seien auch im Fehlerprotokoll des betreffenden Kantons dokumentiert. Ausserdem wurden die vier Mobilfunkbetreiber aufgefordert, der Expertengruppe von den total 10'128 Anlagen die Fehlerprotokolle für den Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis 31. Oktober 2007 einzureichen. In diesen zehn Monaten sei zu 134 Anlagen, entsprechend 1,3 %, eine Fehlermeldung ausgegeben worden. Im Bericht wird davon ausgegangen, dass nicht jeder Fehler zu einer Überschreitung des Anlagegrenzwerts geführt habe. Wahrscheinlich sei ausserdem, dass nicht jeder detektierte Fehler eine Verletzung des bewilligungskonformen Betriebs anzeigt (Bericht Cercl'Air, S. 22 f.). Allerdings sei die Reaktionszeit der Mobilfunkbetreiber auf die Fehlermeldungen noch nicht befriedigend: 21 % der festgestellten Fehler seien nicht innerhalb der verlangten Frist behoben oder geklärt worden (Bericht Cercl'Air, S. 24). In der Gesamtbeurteilung gelangt die Arbeitsgruppe NIS zum Ergebnis, dass die Anforderungen an Qualitätssicherungssysteme nach dem Rundschreiben des BAFU vom 16. Januar 2006 im Wesentlichen bei allen überprüften Qualitätssicherungssystemen erfüllt sind. Sie beurteilt die Qualitätssicherungssysteme als taugliche und sehr umfassende Überwachungsinstrumente für die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach Art. 11 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983. Zusammenfassend hält sie die von den Mobilfunkbetreibern implementierten Qualitätssicherungssysteme als besser geeignet, um den bewilligungskonformen Betrieb der Mobilfunkanlagen und die Einhaltung der Grenzwerte zu gewährleisten, als eine reine Hardwarebegrenzung (Bericht Cercl'Air, S. 26 f.). Allerdings seien auch merkliche Unterschiede zwischen den Qualitätssicherungssystemen der verschiedenen Betreiber und generelle Schwachpunkte identifiziert worden. Die entsprechenden Massnahmen zur weiteren Verbesserung sollen bis Ende 2008 bzw. Ende 2009 umgesetzt werden (Bericht Cercl'Air, S. 28 ff.).

E. 1.3

Die im Bericht beschriebene Vorgehensweise bei den Stichprobenkontrollen erweist sich als sachgerecht. Wie im Bericht dargelegt wurde, kann eine Manipulation durch die Netzbetreiber kurz vor der Kontrolle ausgeschlossen werden. Ausserdem erstellen die Qualitätssicherungssysteme bei jeder festgestellten Überschreitung einer bewilligten Betriebsgrösse automatisch ein Fehlerprotokoll. Diese Protokolle werden den NIS-Fachstellen der Kantone und Städte alle zwei Monate zugestellt. Ein direkter Online-Zugriff zu den in den Steuerzentralen festgelegten Parametern ist demnach kein

zwingendes Erfordernis. Die von den Fachbehörden durchgeführten Stichprobenkontrollen haben ergeben, dass die bewilligte Sendeleistung nur bei 7,7 % der kontrollierten Anlagen überschritten wurde oder hätte überschritten werden können, ohne dass das Qualitätssicherungssystem dies bemerkt hätte. Im Bericht wird dies darauf zurückgeführt, dass falsche Bewilligungsdaten im Qualitätssicherungssystem hinterlegt waren (Bericht Cercl'Air, S. 26). Dieser Mangel soll jedoch bis Ende 2008 behoben werden. Insgesamt hat die Arbeitsgruppe NIS die notwendigen Verbesserungen aufgezeigt, die bis Ende 2008 bzw. Ende 2009 umgesetzt werden sollen. Diese Ergebnisse geben keinen Anlass, die Tauglichkeit des Qualitätssicherungssystems grundsätzlich in Frage zu stellen. Dabei kann von den Rechtsmittelinstanzen nicht verlangt werden, dass sie sich selber von der Tauglichkeit des Qualitätssicherungssystems mittels eigener Untersuchungen überzeugen müssen; sie dürfen sich auf die Berichte der Fachbehörden stützen. Insgesamt erweisen sich die Rügen der Beschwerdeführerinnen betreffend das Qualitätssicherungssystem der privaten Beschwerdegegnerin als unbegründet.

2. Die Bedenken der Beschwerdeführerinnen, dass für die Messung von UMTS-Strahlung noch keine ausreichende Messtechnik vorhanden sei, hat die Vorinstanz mit zutreffenden Erwägungen entkräftet (vorinstanzlicher Entscheid, E. 11.2). Ihre Ausführungen entsprechen der Rechtsprechung des Bundesgerichts. Das Bundesgericht hat auch den von den Beschwerdeführerinnen kritisierten Bericht des Bundesamtes für Meteorologie und Akkreditierung gewürdigt, der die Zuverlässigkeit der UMTS-Messmethode bestätigt. Es hat zudem festgehalten, dass die Messunsicherheit nur relevant wird, wo Messungen vorgenommen werden, während sie bei der Berechnung der Strahlungsprognose keine Rolle spielt. Gemäss den Erwägungen des Bundesgerichts könnte es sich rechtfertigen, die Messunsicherheit bei der Messung der Immissionsgrenzwerte zu berücksichtigen, weil hier keine Sicherheitsmarge für die Messunsicherheit besteht. Bei der Kontrolle, ob die Anlagengrenzwerte an verschiedenen Orten mit empfindlicher Nutzung eingehalten sind, muss es jedoch beim allgemeinen Grundsatz bleiben, wonach der gemessene Wert massgeblich ist, und die Messunsicherheit weder dazugerechnet noch abgezogen wird (vgl. zum Ganzen BGr, 30. Januar 2008, URP 2008, S. 377).

E. 3

Die Beschwerdeführerinnen beanstanden die Höhe der vorinstanzlichen Spruchgebühr sowie die Verlegung der Rekurskosten.

E. 3.1

Bei der Gebührenfestsetzung verfügen die Behörden über einen weiten Ermessensspielraum (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999 , § 13 N. 8 und N. 37). Die im angefochtenen Entscheid festgelegte Spruchgebühr von Fr. 4'000.- liegt im unteren Drittel des der Vorinstanz nach § 35 Abs. 1 der Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang der Baurekurskommissionen vom 20. Juli 1977 (OV BRK) zukommenden Spielraums von Fr. 100.- bis Fr. 12'000.-. Auch wenn der zeitliche Aufwand ohne die Durchführung eines Augenscheins und unter Verwendung von Standarderwägungen nicht überaus gross gewesen sein dürfte, so ist nicht von der Hand zu weisen, dass die wirtschaftliche Bedeutung und damit die finanzielle Tragweite, die gemäss § 35 Abs. 1 OV BRK ebenfalls ein Bemessungskriterium für die Spruchgebühr darstellt, bei einer Mobilfunkanlage nicht unerheblich ist. Von einem rechtsverletzenden Entscheid kann jedenfalls nicht die Rede sein, weshalb er vom Verwaltungsgericht, dem nur eine Rechtskontrolle zusteht (§ 50 des

Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]), nicht korrigiert werden kann.

E. 3.2

Die Vorinstanz stellte fest, dass die Antennenangaben auf dem Katasterplan falsch sind. Sie hielt in ihren Erwägungen fest, die beanstandeten Mängel hätten zwar keinen Einfluss auf die Grenzwertberechnungen. Der fehlerhafte und damit missverständliche Katasterplan habe jedoch für die Rekurrenten zu einem nicht unerheblichen Aufwand geführt (Entscheid der Vorinstanz, E. 10.3). Diesem Umstand trug sie bei der Regelung von Kosten und Entschädigung Rechnung, indem sie trotz vollständiger Abweisung des Rekurses den Rekurrenten insgesamt nur 16/30 der Verfahrenskosten auferlegte und die Parteientschädigung an die private Beschwerdegegnerin leicht reduzierte (Entscheid der Vorinstanz, E. 16). Damit hat sie das ihr zustehende Ermessen bei der Verlegung der Rekurskosten nicht verletzt.

E. 4

Die Beschwerde ist somit abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführerinnen kostenpflichtig (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihnen von vornherein nicht zu. Hingegen haben sie die private Beschwerdegegnerin angemessen zu entschädigen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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