Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.72/2004 /sta
Urteil vom 1. September 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Féraud,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
Beschwerdeführer, 2-5 vertreten durch A._____,

gegen

Swisscom Mobile AG, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Alexander Rey,
Gemeinde Seengen, vertreten durch den Gemeinderat, 5707 Seengen,
Regierungsrat des Kantons Aargau, Staatskanzlei, 5000 Aarau,
Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 3. Kammer, Obere Vorstadt 40, 5000 Aarau.

Gegenstand
Baubewilligung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 3. Kammer, vom 19. Dezember 2003.

Sachverhalt:
A.
Die Swisscom Mobile AG beabsichtigt, die bestehende GSM-Mobilfunkanlage auf dem Flachdach des Gebäudes Nr. 49 auf der Parzelle Nr. 1066 in Seengen in eine GSM/UMTS-Mobilfunkanlage umzubauen. Gegen das Bauvorhaben wurden zahlreiche Einsprachen erhoben, darunter auch von A._____, B._____, C._____, D._____ sowie E._____. Am 2. September 2002 hiess der Gemeinderat Seengen die Einsprachen gut und wies das Baugesuch ab.
B.
Dagegen erhob die Swisscom Mobile AG Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Aargau. Dieser hiess die Beschwerde am 18. Februar 2003 gut und wies die Angelegenheit an den Gemeinderat Seengen zurück zur Erteilung der Baubewilligung im Sinne der Erwägungen sowie unter den erforderlichen und üblichen Auflagen.
C.
Gegen den regierungsrätlichen Beschluss erhoben A._____ und weitere Einsprecher Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau. Dieses wies die Beschwerde am 19. Dezember 2003 ab.
D.
Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid erheben A._____, B._____, C._____, D._____ sowie E._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und der Gemeinderat Seengen sei anzuweisen, das Baugesuch abzulehnen. Eventualiter sei das Baugesuch unter der Auflage zu bewilligen, dass eine unabhängige, wissenschaftliche Feldstudie

durchgeführt werde, welche die Ängste der Bevölkerung zerstreuen und gleichzeitig als Grundlage für weitere Rechtsfälle dienen könnte. Werde die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abgewiesen und das Baugesuch bewilligt, sei die Baugesuchstellerin zur Entschädigung einer 25 %igen Wertminderung der Liegenschaften zu verpflichten.
E.
Die Swisscom Mobile AG beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden dürfe. Der Gemeinderat Seengen schliesst auf Gutheissung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht verweist in seiner Vernehmlassung auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids, an denen es festhält. In seiner Vernehmlassung vom 21. Juli 2004 äussert sich das BUWAL zu den umweltrechtlichen Rügen der Beschwerdeführer.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid, der sich in erster Linie auf die Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) stützt, d.h. auf Bundesverwaltungsrecht. Hiergegen steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen (Art. 97 und 98 lit. g OG).

Die Beschwerdeführer wohnen in einem Perimeter von 1'137 m um die geplante Mobilfunkanlage, in welchem die berechnete Strahlung 10 % oder mehr des Anlagegrenzwerts beträgt. Sie sind somit zur Beschwerde legitimiert. Ausgenommen ist allerdings A._____, der sich nach Auskunft der Gemeinde per 31. Dezember 2003 nach Brugg abgemeldet hat.

Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist allerdings auf den Entschädigungsantrag der Beschwerdeführer, der über den Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens - die Bewilligung der projektierten Mobilfunkanlage - hinausgeht (vgl. im Übrigen BGE 129 II 420 E. 7.3 und 7.4 S. 436 f. zum fehlenden Entschädigungsanspruch bei Einhaltung der NISV-Grenzwerte).
2.
Die Beschwerdegegnerin will die bestehende NATEL-D/GSM-Basisstation auf das GSM/UMTS-Mobilfunksystem umrüsten; hierfür sollen die bestehenden Antennen durch neue GSM/UMTS-Antennen ersetzt werden. Es handelt sich somit um eine neue ortsfeste Anlage im Sinne von Art. 3 Abs. 2 lit. c NISV, die im Frequenzbereich von 900 und 1800 MHz (GSM) sowie 2110 - 2170 MHz (UMTS) sendet. Die von dieser Anlage allein erzeugte Strahlung darf an Orten mit empfindlicher Nutzung gemäss Art. 4 i.V.m. Anh. 1 Ziff. 64 lit. c NISV den Anlagegrenzwert von 5,0 V/m nicht übersteigen. Zudem muss an allen Orten, an denen sich Menschen aufhalten können, der Immissionsgrenzwert eingehalten werden (Art. 5 und 13 i.V.m. Anh. 2 NISV).
2.1 Gestützt auf den Bericht der kantonalen Fachstelle (Baudepartement, Abteilung für Umwelt) vom 30. Mai 2002 ging das Verwaltungsgericht davon aus, dass der Immissionsgrenzwert überall eingehalten werde. Auch der Anlagegrenzwert vom 5,0 V/m werde an allen Orten mit empfindlicher Nutzung, insbesondere bei den benachbarten Gebäuden, eingehalten: Er werde beim meistbelasteten OMEN (Situationsplan Punkt 3) zu 63 % ausgeschöpft.
2.2 Die Beschwerdeführer machen geltend, die kantonale Fachstelle hätte in ihrem Bericht die Messunsicherheit berücksichtigen müssen. Die Frage der Messunsicherheit stellt sich jedoch nur wenn die Strahlung gemessen und nicht wenn sie - wie im vorliegenden Fall - berechnet wird.

Nach der Vollzugsempfehlung des BUWAL (Ziff. 2.1.8 S. 20) ist eine NIS-Abnahmemessung durchzuführen, wenn gemäss rechnerischer Prognose der Anlagegrenzwert an einem OMEN zu 80 % erreicht wird. Die Behörde kann diese Schwelle auch niedriger ansetzen. Im vorliegenden Fall hat die kantonale Fachstelle empfohlen, die Baubewilligung mit der Auflage zu erteilen, dass eine Abnahmemessung an allen Orten mit empfindlicher Nutzung vorzunehmen sei, an denen die berechnete NIS-Belastung zwischen 50 % und 100 % des Anlagegrenzwertes beträgt.

Bei der Abnahmemessung wird die Behörde auch überprüfen können, ob der Anlagegrenzwert auf dem unüberbauten Grundstück nordwestlich des Antennenstandorts (Parzelle Nr. 1070) eingehalten wird, sofern darauf

empfindliche Nutzungen zugelassen sind, d.h. es sich um ein OMEN i.S.v. Art. 3 Abs. 3 lit. c NISV handelt. Soweit aus den Akten ersichtlich, wurde die NIS-Belastung dieser Parzelle, die in Hauptstrahlungsrichtung von drei Antennen liegt, bisher noch nicht berechnet, was allerdings von keiner Seite beanstandet worden ist.
2.3 Die Beschwerdeführer machen ferner geltend, bei der Berechnung der Strahlungsbelastung hätten weitere Antennen auf dem Gemeindegebiet berücksichtigt werden müssen, die sich in einer Distanz von 0,5 bis 2 km von der streitigen Mobilfunkanlage befänden.
2.3.1 Wie das BUWAL in seiner Vernehmlassung dargelegt hat, werden bei der Beurteilung des Immissionsgrenzwerts nach Anh. 2 NISV die Emissionen aller Quellen hochfrequenter Strahlen zusammengerechnet. Grundsätzlich muss daher die Strahlung sämtlicher Mobilfunkanlagen in der Umgebung berücksichtigt werden. Da jedoch der Immissionsgrenzwert im vorliegenden Fall mit Sicherheit eingehalten wird, durfte auf eine detaillierte Berechnung der kumulierten Strahlung verzichtet werden.
2.3.2 Dagegen gilt der Anlagegrenzwert nur für die von einer Anlage allein erzeugte Strahlung (Art. 3 Abs. 6 NISV). Die Strahlung weiterer Antennen in der Umgebung wäre deshalb nur dann zu berücksichtigen, wenn diese zusammen mit der streitigen Anlage eine einzige Anlage im Rechtssinne darstellen. Das ist der Fall, wenn sie auf demselben Mast angebracht sind oder in einem engen räumlichen Zusammenhang, namentlich auf dem Dach desselben Gebäudes, stehen (Anh. 1 Ziff. 62 Abs. 1 NISV).

Wann ein enger räumlicher Zusammenhang zwischen mehreren Antennen besteht, wird in der NISV nicht näher definiert. Die Vollzugsempfehlung des BUWAL empfiehlt, diesen Begriff mit Hilfe des so genannten Anlageperimeters zu präzisieren, dessen Ausdehnung von der Sendeleistung und den Funkdiensten der auf dem Mast oder Dach vorhandenen Antennen abhängt (Ziff. 2.1.2 S. 13). Dagegen ging das Bundesgericht im Entscheid 1A.10/2001 vom 8. April 2002 E. 3 (publ. in URP 2002 S. 427; ZBl 103/2002 S. 429; Pra 2002 Nr. 204 S. 1071) von einer Abstandslösung aus, die sich an der Grösse eines durchschnittlichen Dachs orientiert. Gleich, von welchem Ansatz ausgegangen wird, liegt jedoch bei einer Entfernung von mindestens 500 m kein "enger räumlicher Zusammenhang" vor.
3.
Die Beschwerdeführer rügen überdies, dass keine weiteren Massnahmen zur Minimierung der Strahlungsbelastung angeordnet wurden. Die Mobilfunkanlage befinde sich mitten im Wohngebiet, in der Nähe von Schulhäusern und Kindergärten. Die Beschwerdeführer hätten einen alternativen Standort vorgeschlagen. Die Behauptung der Beschwerdegegnerin, von diesem Standort aus müsse an einzelnen Punkten mit einem schlechteren Empfang gerechnet werden, sei nicht fundiert nachgewiesen worden. Sodann sei eine Senkung der Sendeleistung am Gesuchsstandort nicht geprüft worden.

Schon im Grundsatzentscheid BGE 126 II 399 E. 3c S. 403 f. wurde entschieden, dass Art. 4 NISV die vorsorgliche Emissionsbegrenzung abschliessend regle und die rechtsanwendenden Behörden nicht im Einzelfall, gestützt auf Art. 12 Abs. 2 USG, eine noch weitergehende Begrenzung verlangen könnten. Der Erlass von Anlagegrenzwerten sei in der Absicht erfolgt, im Interesse der Rechtssicherheit festzulegen, was zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung erforderlich sei; es bestehe insoweit die gleiche Rechtslage wie im Bereich der Luftreinhaltung, wo das Mass der vorsorglichen Emissionsbegrenzung ebenfalls abschliessend in der Verordnung umschrieben sei.

Die Prüfung der Einhaltung des Vorsorgegrundsatzes reduziert sich somit auf die Prognose, ob die Anlage an allen OMEN den Anlagegrenzwert einhält; dagegen wird nicht geprüft, ob im Einzelfall eine weitere Beschränkung der Emissionen technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar wäre, sei es durch Beschränkung der Sendeleistung, durch bauliche Massnahmen (beispielsweise Erhöhung des Antennenmasten) oder durch Verschiebung des Standorts.
4.
Schliesslich machen die Beschwerdeführer geltend, die Behörden seien ihrer Pflicht, die Grenzwerte der NISV periodisch zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, nicht nachgekommen: In der Schweiz seien auch mehrere Jahre nach Inkrafttreten der NISV keine wissenschaftlichen Untersuchungen vorhanden, die zuverlässige Aussagen über die Auswirkungen nichtionisierender Strahlung erlaubten. Der vom BUWAL im November 2002 eingereichte Vorschlag für ein neues Nationales Forschungsprogramm zum Thema "Nichtionisierende Strahlung, Umwelt und Gesundheit" sei noch immer nicht genehmigt worden. Die Beschwerdeführer verwei-

sen auf die Ergebnisse einer niederländischen Studie ("TNO-Studie"), die eine statistisch relevante Beziehung zwischen einer simulierten UMTS-Bestrahlung und dem Wohlbefinden der Testpersonen festgestellt habe. Die Forschungsstiftung Mobilkommunikation der ETHZ habe vorgeschlagen, zur Verifikation der TNO-Studie eine Replikationsstudie zu machen. Die Beschwerdeführer verlangen, dass die Erteilung der Baubewilligung vom Resultat dieser Studie abhängig gemacht werde. Eventualiter beantragen sie, die Baubewilligung sei mit der Auflage zu erteilen, eine Feldstudie vor Ort durchzuführen.
4.1 Das Bundesgericht hat schon mehrfach entschieden, dass dem Bundesrat beim gegenwärtigen Stand der Forschung kein Ermessensmissbrauch vorgeworfen weden kann, wenn er an den geltenden Grenzwerten der NISV festhält (vgl. u.a. Entscheid 1A.86/2003 vom 15. Dezember 2003 E. 3.4 unter Berücksichtigung der TNO-Studie). In mehreren Entscheiden hat das Bundesgericht auch anerkannt, dass das BUWAL seiner Aufgabe, die Forschung zu allfälligen Gesundheitseffekten nichtionisierender Strahlung zu verfolgen und die geltenden Grenzwerte periodisch zu überprüfen, nachkommt. Dies belegen u.a. die vom BUWAL im Jahr 2003 herausgegebene Studie Hochfrequente Strahlung und Gesundheit (Umwelt-Materialien Nr. 162, Bern 2003), in der die Erkenntnisse des aktuellen Forschungsstandes zusammengefasst und analysiert werden, sowie der Antrag für ein neues Nationales Forschungsprogramm zum Thema "Nichtionisierende Strahlung, Umwelt und Gesundheit".

Zwar ist dieser Antrag noch nicht bewilligt worden. Das bedeutet jedoch nicht - wie die Beschwerdeführer meinen - dass seit Inkrafttreten der NISV im Februar 2000 keine wissenschaftlichen Untersuchungen zu den Auswirkungen nichtioniserender Strahlungen durchgeführt worden seien (vgl. z.B. die Übersicht über neuere Forschungsergebnisse im Bericht "Recent Research on Mobile Telephony and Cancer and other Selected Biological Effects: First Annual Report from SSI's Independent Expert Group on Electromagnetic Fields", Stockholm, Dezember 2003, [www.ssi.se/english/EMF exp Eng 2003.pdf]). Neben dem "EMF-Projekt" der Weltgesundheitsorganisation und Forschungsprogrammen der Europäischen Union laufen zahlreiche nationale Forschungsprogramme, z.B. in Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Kalifornien. Bislang haben diese Forschungsarbeiten gesundheitliche Auswirkungen hochfrequenter Strahlung im Niedrigdosisbereich nicht bestätigen, aber auch nicht ausschliessen können. Sie haben bislang auch keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die vorsorglichen Grenzwerte der NISV zum Schutz vor allfälligen Gesundheitsgefahren einer langfristigen NIS-Exposition unangemessen wären und angepasst werden müssten.
4.2 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer kann die Erteilung der Baubewilligung nicht bis zum Abschluss gewisser Forschungsarbeiten, namentlich bis zur Verifizierung der TNO-Studie, ausgesetzt werden. Immerhin bestimmt Anh. 1 Ziff. 65 NISV, dass auch alte Anlagen im massgebenden Betriebszustand an Orten mit empfindlicher Nutzung den Anlagegrenzwert einhalten müssen. Damit wird sichergestellt, dass eine allfällige spätere Anpassung der Grenzwerte der NISV auch von bereits bestehenden Anlagen eingehalten werden muss.
4.3 Für die Erteilung der Baubewilligung unter der Auflage, einen Feldversuch vor Ort durchzuführen, besteht keine Rechtsgrundlage; die Beschwerdeführer legen auch nicht dar, wie ein solcher Feldversuch aussehen könnte, um brauchbare Ergebnisse über die gesundheitlichen Wirkungen der Mobilfunkstrahlung zu liefern.
5.
Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 156 OG) und müssen die Beschwerdegegnerin für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens entschädigen (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführer haben die Swisscom Mobile AG für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
4.

Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Seengen, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 3. Kammer, sowie dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 1. September 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: