Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.120/2006 /ggs

Urteil vom 12. Februar 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
Swisscom Mobile AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Thomas Wipf,

gegen

Eidgenössisches Starkstrominspektorat (ESTl), Luppmenstrasse 1, 8320 Fehraltorf,
Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt, p.A. Bundesverwaltungsgericht, Schwarztorstrasse 53, Postfach 336, 3000 Bern 14,

Gegenstand
Einbau einer Antennenanlage auf dem Hochspannungsmast Nr. 161 in Thalwil/Langnau am Albis; Standortgebundenheit,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 1. Mai 2006.

Sachverhalt:
A.
Am 24. Februar 2004 reichte das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (EWZ) beim Eidgenössischen Starkstrominspektorat (ESTI) ein Plangenehmigungsgesuch für den Einbau einer Mobilfunk-Antennenanlage auf dem Hochspannungsmast Nr. 161 der 150 kV-Leitung Samstagern-Zürich in Thalwil/Langnau am Albis ein. An dem ausserhalb der Bauzone gelegenen Mast sollen Antennen für die Funkdienste GSM und UMTS angebracht werden; die weitere technische Ausrüstung soll in einem 25 m vom Mast entfernten bestehenden Unterstand untergebracht werden.

Mit Schreiben vom 6. Dezember 2004 erläuterte die Swisscom, dass die Versorgungssituation von Langnau am Albis ungenügend sei; insbesondere könnten in Gebäuden keine Gespräche geführt werden, weil der Signalpegel zu niedrig sei. Infolge fehlender Zustimmung seitens der in Frage kommenden Grundeigentümer sei es nicht möglich, das Projekt innerhalb der Bauzone zu realisieren.
B.
Mit Bericht vom 6. Juni 2005 vertrat das Amt für Raumordnung und Vermessung des Kantons Zürich (ARV) die Auffassung, dass die Antennenanlage nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen sei. Gestützt auf diesen Bericht wies das ESTI am 21. Juli 2005 das Plangenehmigungsgesuch ab.
C.
Dagegen erhob die Swisscom Beschwerde an die Eidgenössische Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (REKO/INUM). Die Rekurskommission holte eine Stellungnahme des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) ein, zu der sich die Beteiligten in ihren Schlussbemerkungen äussern konnten. Am 1. Mai 2006 wies die Rekurskommission die Beschwerde ab.
D.

Gegen den Entscheid der Rekurskommission hat die Swisscom am 1. Juni 2006 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die streitbetroffene Angelegenheit sei an das ESTI zurückzuweisen. Dieses sei einzuladen, das betreffende Plangenehmigungsverfahren entsprechend den gesetzlichen Vorgaben voranzutreiben und mit Erteilung der Plangenehmigung abzuschliessen.
E.
Die Rekurskommission und das ESTI beantragen die Abweisung der Beschwerde. Das EWZ hat auf die Teilnahme am Verfahren verzichtet.

Am 8. September 2006 replizierte die Beschwerdeführerin.
F.
Nachdem in einem anderen vor Bundesgericht hängigen Verfahren (1A.12/2006) die Frage aufgeworfen wurde, ob an der Rechtsprechung festzuhalten sei, wonach Mobilfunkanlagen an einem Hochspannungsmast ausschliesslich im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu bewilligen seien, wurde den Beteiligten Gelegenheit gegeben, sich zu dieser Rechtsfrage zu äussern.

Das ARE beantragt, die Praxis sei in dem Sinne zu ändern, dass die bau- und planungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens im kantonalen Verfahren zu prüfen sei, wenn dieses hauptsächlich die Errichtung oder Änderung einer Anlage bezwecke, die dem kantonalen Bewilligungsverfahren unterstehe; in diesem Fall beschränke sich die Plangenehmigungsverfügung nach Art. 16 EleG auf die eigentliche Änderung der Anlage, welche der bundesrechtlichen Plangenehmigung unterstehe. Im Zentrum stünden dabei die sicherheitstechnischen Aspekte. Die beiden Verfügungen seien materiell zu koordinieren, im Sinne der gefestigten Praxis zur Koordination.

Das ESTI ist der Auffassung, an der bisherigen Rechtsprechung sei festzuhalten, d.h. Mobilfunkanlagen seien auch weiterhin ausschliesslich im Plangenehmigungsverfahren nach Art. 16 ff. EleG zu bewilligen. Das ESTI müsse für alle Änderungen an Hochspannungsmasten zuständig bleiben, auch wenn die Änderung selbst nichts mit dem Starkstrom zu tun habe. So verändere beispielsweise die Montage der Mobilfunkanlage die Statik der Masten; der Betriebsinhaber der Starkstromanlage müsse für das Unterhaltspersonal der Mobilfunkanlage besondere Abmachungen treffen und besondere Sicherheitsmassnahmen ergreifen, damit die Mobilfunkanlage durch den Betriebsbereich der Starkstromanlage geführt werden dürfe. Ein zweigeteiltes Bewilligungsverfahren, wie es das ARE vorschlage, widerspreche Sinn und Zweck des Koordinationsgesetzes und dem klaren Wortlaut von Art. 16 EleG.

Die Beschwerdeführerin hält die zur Diskussion gestellte Praxisänderung für durchaus überlegenswert. Diese dürfe aber nach Treu und Glauben im streitbetroffenen Fall noch nicht zum Tragen kommen, der nach Massgabe der bisherigen sachlichen Zuständigkeitsordnung zu beurteilen sei. Mit Stellungnahme vom 7. Februar 2007 beantragt die Beschwerdeführerin, das Bundesgericht möge den Fall materiell beurteilen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Angefochten ist ein Entscheid einer eidgenössischen Rekurskommission, der die Abweisung eines Plangenehmigungsgesuchs gemäss dem Bundesgesetz vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz, EleG; SR 734.0) bestätigt. Dagegen steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen (Art. 97 ff. OG). Die Beschwerdeführerin hat als Betreiberin der projektierten Mobilfunk-Antennenanlage ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids (Art. 103 lit. a OG). Auf die rechtzeitig erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher einzutreten.
2.
Bisher wurde die Errichtung von Mobilfunkantennen auf bestehenden Hochspannungsmasten im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren nach Art. 16 ff. EleG bewilligt (vgl. Bundesgerichtsentscheid 1P.38/2000 vom 23. Mai 2000, publ. in RDAF 2000 I S. 446, URP 2001 S. 503; REKO UVEK, Entscheid D-2002-29 vom 12. Februar 2003 E. 3, publ. in VPB 67/2003 Nr. 87).
2.1 Das Bundesgericht hat diese Praxis in einem zur Publikation bestimmten Entscheid vom 5. Januar 2007

(1A.12/2006) überprüft und ist zum Ergebnis gekommen, dass daran nicht festzuhalten sei. Mobilfunkanlagen, die auf einem Hochspannungsmast errichtet werden, seien als Nebenanlage zur Hauptanlage - der elektrischen Leitung - zu betrachten (E. 5). Das Elektrizitätsgesetz enthalte keine Vorschriften über die Bewilligung von Nebenanlagen zu Starkstromanlagen. Es handle sich hierbei um eine Gesetzeslücke, die in Analogie zu den Bestimmungen über Nebenanlagen in anderen eidgenössischen Gesetzen, namentlich Art. 18m des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101), zu schliessen sei. Das Bundesgericht hielt deshalb in Änderung der Rechtsprechung fest, dass auch der Bau oder die Änderung einer Mobilfunkantenne auf einer Hochspannungsleitung grundsätzlich dem kantonalen Recht unterliege (E. 6.3).

Nach der neuen Praxis bedürfen Mobilfunkantennen auf Hochspannungsmasten, innerhalb und ausserhalb der Bauzone, einer kantonalen (bzw. kommunalen) Bewilligung. In analoger Anwendung der Regelungen über Nebenanlagen, die im Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidverfahren vom 18. Juni 1999 getroffen worden sind, muss das Einverständnis der Inhaberin der elektrischen Anlage vorliegen und die Aufsichtsbehörde für elektrische Anlagen zuvor angehört werden (zur Publikation bestimmter Entscheid vom 5. Januar 2007 E. 7). Insofern ist gewährleistet, dass sich das ESTI weiterhin zu den sicherheitstechnischen Fragen äussern kann; etwaigen Bedenken wird die kantonale (oder kommunale) Bewilligungsbehörde Rechnung tragen müssen.
2.2 Im vorliegenden Fall hat das ESTI erstinstanzlich das Gesuch um Erteilung einer Plangenehmigung für die Errichtung der Mobilfunkanlage auf dem Hochspannungsmast abgelehnt; diese Verfügung wurde von der Rekurskommission bestätigt. Der angefochtene Entscheid ist im Ergebnis richtig: Da das Plangenehmigungsverfahren nach Art. 16 ff. EleG nicht das richtige Bewilligungsverfahren ist, musste das entsprechende Gesuch abgewiesen werden (so im Ergebnis auch zur Veröffentlichung bestimmter Entscheid vom 5. Januar 2007 E. 8 und Disp.-Ziff. 1.1).
2.3 Die Beschwerdeführerin macht allerdings geltend, sie habe das Plangenehmigungsverfahren im Vertrauen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung eingeleitet. Die Anwendung der dargestellten Praxisänderung auf den vorliegenden Fall würde ihr einen erheblichen Nachteil zufügen. Sie beantragt daher, die Beschwerde sei nach Massgabe der bisherigen sachlichen Zuständigkeitsordnung zu beurteilen.

Die Frage, ob und inwiefern das Vertrauensprinzip einer sofortigen Anwendung der neuen Verfahrensordnung entgegen steht, kann offen bleiben, wenn die Beschwerde ohnehin hätte abgewiesen werden müssen. Muss die Beschwerdeführerin schon aus materiellen Gründen ein Gesuch für einen neuen Standort einreichen, kann sie dies ebenso gut bei der zuständigen kantonalen bzw. kommunalen Behörde tun, ohne dass ihr daraus ein Nachteil entsteht. Insofern ist im Folgenden zu prüfen, ob die Beschwerde, von der Zuständigkeitsfrage abgesehen, begründet gewesen wäre.

Die materielle Beurteilung der Beschwerde rechtfertigt sich auch deshalb, weil das Plangenehmigungsgesuch aufgrund der negativen Stellungnahme des kantonalen Amts für Raumordnung und Vermessung abgewiesen wurde. Dieses vertrat die Auffassung, die Antennenanlage sei nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass ein Ausnahmebewilligungsgesuch der Beschwerdeführerin für den vorliegend streitigen Standort (Hochspannungsmast Nr. 161) beim Kanton Zürich mit derselben Begründung abgewiesen würde.
3.
Da sich der Hochspannungsmast ausserhalb der Bauzone befindet, bedarf die Errichtung der Mobilfunkanlage auf diesem Mast einer Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG (BGE 128 I 59, nicht veröffentlichte E. 6c). Diese Rechtsnorm legten bereits das ESTI und die Rekurskommission ihrer Beurteilung des Plangenehmigungsgesuchs zugrunde; sie ist auch im kantonalen Bewilligungsverfahren für Vorhaben ausserhalb der Bauzone massgeblich. Danach darf die Bewilligung für die Errichtung einer Baute oder Anlagen nur erteilt werden, wenn deren Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Standortgebundenheit; Bst. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Bst. b).
3.1 Die Standortgebundenheit ist nach ständiger bundesgerichtlicher Praxis zu bejahen, wenn eine Anlage aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist, oder wenn ein Werk aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist (vgl. BGE 129 II 63 E. 3.1 S. 68; 124 II 252 E. 4a S. 255 f.; 123 II 256 E. 5a S. 261).

Dabei genügt eine relative Standortgebundenheit: Es ist nicht erforderlich, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt; es müssen jedoch besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber anderen Standorten innerhalb der Bauzone als viel vorteilhafter erscheinen lassen (Bundesgerichtsentscheide 1A.294/2004 vom 10. März 2006, E. 2.1 und 1A.186/2002 vom 23. Mai 2003 E. 3, publ. in ZBl 105/2004 103; BGE 108 Ib 359 E. 4a S. 362; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., Band I, S. 195 Rz 711; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., S. 209).

Mobilfunkantennen sind Teil eines Netzes, welches der Versorgung mit Mobiltelefonie dient; neue Antennen bezwecken in der Regel die Beseitigung einer Abdeckungslücke des Netzes oder eine Verbesserung von dessen Kapazität. Anhand dieses Ziels ist zu prüfen, ob die Antenne auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist.
Dies ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich zu bejahen, wenn eine Deckungs- oder Kapazitätslücke aus funktechnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzone nicht in genügender Weise beseitigt werden kann bzw. es bei einem Standort innerhalb der Bauzone zu einer nicht vertretbaren Störung der in anderen Funkzellen des Netzes verwendeten Frequenzen kommen würde. Nicht ausreichend sind dagegen wirtschaftliche Vorteile des gewählten Standorts (z.B. geringere Landerwerbskosten; voraussichtlich geringere Zahl von Einsprachen) oder zivilrechtliche Gründe für die Standortwahl, wie z.B. die Weigerung von Eigentümern, einer Mobilfunkantenne auf ihren Grundstücken innerhalb der Bauzone zuzustimmen (vgl. Urteil 1A.186/2002 vom 23. Mai 2003 E. 3.1, publ. in: ZBl 105/2004 103 ff.; Entscheid 1A.294/2004 vom 10. März 2006 E. 2.1).
3.2 Die Rekurskommission verneinte - wie schon das ESTI und das kantonale Amt für Raumplanung und Vermessung - die Standortgebundenheit, weil die Mobilfunkanlage auch innerhalb der Bauzone von Langnau am Albis erstellt werden könnte. Als einzigen Grund, der gegen den Bau der Mobilfunkanlage an den fünf geprüften Standorten innerhalb der Bauzone spreche, nenne die Beschwerdeführerin die fehlende Zustimmung der betroffenen Grundeigentümer. Nach der geltenden gesetzlichen Ordnung hätten Standorte innerhalb der Bauzone Priorität und eine Lösung ausserhalb der Bauzone komme nur aus objektiven wichtigen Gründen in Betracht, vorab aus funktechnischen Gründen oder Interessen des Natur-, Ortsbild- oder Landschaftsschutzes. Zivilrechtliche Gründe könnten jedoch die Standortgebundenheit der von der Beschwerdeführerin ins Auge gefassten zonenwidrigen Variante nicht begründen. Die Beschwerdeführerin habe die Möglichkeit, ein Standortrecht innerhalb der Bauzone auf dem Wege der Enteignung zu erwerben, falls die Erstellung der Fernmeldeanlage im öffentlichen Interesse liege.
3.3 Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine falsche Sachverhaltsfeststellung, weil sie nicht nur fünf, sondern insgesamt 20 Alternativstandorte innerhalb der Bauzone geprüft habe, und für alle diese Standorte Absagen von den betreffenden Grundeigentümern erhalten habe. Die Anzahl der geprüften Standorte spielt jedoch für die rechtliche Beurteilung keine Rolle, da es nach der Rechtsauffassung der Rekurskommission bereits genügen würde, wenn ein einziger funktechnisch geeigneter Standort innerhalb der Bauzone vorhanden wäre.
3.4 Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, durch die Mitbenutzung der bestehenden Hochspannungsleitung könne eine raumplanerisch bessere Lösung erzielt werden als bei der Neuerstellung einer Mobilfunkanlage innerhalb der Bauzone von Langnau am Albis: Durch die Integration der Mobilfunkantennen in den visuell dominanten Hochspannungsmast Nr. 161 werde das Siedlungs- und Landschaftsbild besser geschont, als wenn innerhalb der Bauzone ein neuer Mast mit verschiedenen Antennenkörpern erstellt werden müsste. Auch das ARE habe in seiner Stellungnahme vom 11. November 2005 darauf hingewiesen, dass die Mitbenutzung von bestehenden Infrastrukturanlagen in planungs- und baurechtlicher Hinsicht oftmals deutlich vorteilhafter sei als die Realisierung von alternativen Neubauprojekten innerhalb der Bauzone.
3.4.1 Der Begriff der relativen Standortgebundenheit setzt eine Interessenabwägung voraus, um zu entscheiden, ob eine Anlage aus objektiv wichtigen Gründen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist. Der Beschwerdeführerin ist zuzustimmen, dass dabei nicht nur funktechnische Aspekte, sondern auch Interessen des Natur-, Landschafts- und des Ortsbildsschutzes zu berücksichtigen sind (vgl. BGE 129 II 63 E. 3.3. S. 70; Entscheide 1A.186/2002 E. 3.4, publ. in ZBl 105/2004 S. 103 ff.; 1A.294/2004 vom 10. März 2006 E. 2.3). Wie das ARE in seiner Stellungnahme vom 11. November 2005 hervorhebt, stellt die Integration von Mobilfunkanlagen auf Hochspannungsmasten aus raumplanerischer Sicht oft eine sehr gute Lösung dar, die unter

Umständen als vorteilhafter gelten kann als mögliche Alternativen innerhalb der Bauzone.
3.4.2 Im vorliegenden Fall ist allerdings nicht ersichtlich, welche planungs- und baurechtlichen Vorteile der Standort ausserhalb der Bauzone gegenüber den von der Beschwerdeführerin geprüften Standorten innerhalb der Bauzone von Langnau am Albis hat (vgl. Standortbegründung vom 9. Dezember 2004 S. 3. Dies gilt insbesondere für den innerhalb der Bauzone liegenden Hochspannungsmast Nr. 38: Dieser wurde nur deshalb nicht gewählt, weil die Zustimmung des Grundeigentümers nicht erlangt werden konnte. Das ist jedoch nach den bereits (oben, E. 3.1) zitierten Bundesgerichtsentscheiden kein Grund, die ein Ausweichen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone rechtfertigt.
3.5 In der Literatur wird die strenge Bewilligungspraxis für Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzone z.T. kritisiert (vgl. Benjamin Wittwer, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, Diss. Zürich 2006, S. 107), weil es im Hinblick auf einen möglichst guten Schutz vor Immissionen wünschenswert sei, dass Mobilfunkanlagen möglichst weit entfernt von besiedeltem Gebiet erstellt werden. Dies stehe diametral dem Anliegen der Raumplanung entgegen, Bau- und Nichtbaugebiet zu trennen. Eine Lockerung der strengen Ausnahmebewilligungspraxis für Mobilfunkanlagen sei jedoch angebracht in Fällen, wo der Eingriff in die Landschaft nur sehr leicht wiege. Dies sei der Fall, wenn ein bestehender Standort ausserhalb der Bauzonen zur Mitbenutzung offen stehe oder eine Anlage an einem Hochspannungsmast errichtet werden könne (a.a.O., S. 102).
3.5.1 Die Rekurskommission hat sich im angefochtenen Entscheid gegen eine derartige Lockerung der Bewilligungsvoraussetzungen von Art. 24 RPG ausgesprochen: Die Standortgebundenheit könne nur bejaht werden, wenn objektive wichtige Gründe nicht nur für eine Integration der geplanten Sendeanlage in einen bestehenden Hochspannungsmast ausserhalb der Bauzone sprechen, sondern auch gegen mögliche Standorte innerhalb der Bauzone. Einzig der Umstand, dass die Antennen ausserhalb der Bauzone und damit an sich zonenwidrig in eine bestehende Anlage eingebaut werden können, vermöge noch nicht den Ausschlag zu geben, dass auf einen oder mehrere an sich zonenkonforme Standorte verzichtet werde. Andernfalls würde ein wesentlicher Zweck des Raumplanungsrechts, wonach Bauten und Anlagen grundsätzlich nur dem Zweck der Nutzungszone entsprechend erstellt werden dürfen und zwischen Bau- und Nichtbaugebiet zu trennen sei, aufgeweicht, wenn nicht gar obsolet. Die raumplanerischen Ziele der haushälterischen Bodennutzung und der Verhinderung der Landschaftszersiedlung blieben auch bei einer zonenkonformen Erstellung der geplanten Baute gewahrt.
3.5.2 Diesen Ausführungen ist zuzustimmen: Grundsätzlich sind an die Standortgebundenheit strenge Anforderungen zu stellen, um einer Zersiedlung der Landschaft entgegenzuwirken (BGE 124 II 256; 117 Ib 270 E. 4a S. 281, 379 E. 3a S. 383; je mit Hinweisen; Haller/Karlen, a.a.O. Rz 711; Hänni, a.a.O., S. 208). Die gesetzlichen Tatbestände, die eine erleichterte Ausnahmebewilligung erlauben, knüpfen (sofern sie nicht agrarpolitische Ziele verfolgen) an den Bestandesschutz an. So gestattet Art. 24c RPG die teilweise Änderung oder massvolle Erweiterung von zonenwidrig gewordenen, bestandesgeschützten Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, ohne Rücksicht auf deren Standortgebundenheit.

Leitungsmasten einer im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren bewilligten Hochspannungsleitung sind jedoch keine nachträglich, durch Änderung von Erlassen oder Plänen, zonenwidrig gewordenen Bauten i.S.v. Art. 41 RPV. Hinzu kommt, dass beim Einbau einer Mobilfunkanlage in einen Hochspannungsmast die Starkstromanlage weder erweitert noch deren Zweck geändert wird; vielmehr wird sie durch eine Fernmeldeanlage ergänzt, die einem gänzlich anderen Zweck dient, nämlich der Versorgung des Gebiets mit Mobiltelefonie. Es handelt sich bei der Mobilfunkanlage um etwas Eigenes, Neues gegenüber dem bestehenden Leitungsmast (zur Veröffentlichung bestimmter Bundesgerichtsentscheid vom 12. Januar 2007, E. 5; so schon Entscheid der REKO UVEK D-2003-120 vom 8. Juni 2004, E. 7.4.3).

Den Art. 24 ff. RPG kann kein allgemeiner Grundsatz des Inhalts entnommen werden, dass neue Bauten und Anlagen überall dort ausserhalb der Bauzone bewilligt werden könnten, wo sich bereits andere, die Landschaft störende Anlagen befinden, und sich der Eingriff in die Landschaft deshalb in Grenzen hält (BGE 108 Ib 362 f.; vgl. auch Entscheid 1A.256/2004 vom 31. August 2005 E. 5; Hänni, a.a.O. S. 208). Die Lockerung der Ausnahmebewilligungsmöglichkeiten für Mobilfunkanlagen würde deshalb ein Präjudiz schaffen, die dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet zuwiderlaufen würde.

Nicht zu beurteilen ist im vorliegenden Fall die Frage, ob die Errichtung von Mobilfunkanlagen auf einer Hochspannungsleitung ausserhalb der Bauzone trotz möglicher Standorte innerhalb der Bauzone im Wege der

Planung vorgeschrieben werden könnte.
3.6 Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin, die Absicht des Bundesgesetzgebers, den Betreibergesellschaften mit dem in Art. 36 Abs. 1 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG; SR 784.10) vorgesehenen Enteignungsrecht ein Instrument zur Erleichterung der Realisierung von Fernmeldeanlagen in die Hand zu geben, werde durch die restriktive Praxis zu Art. 24 RPG in ihr Gegenteil verkehrt, wenn den Mobilfunkbetreiberinnen unter Hinweis auf die Bestimmung von Art. 36 Abs. 1 FMG die Erstellung eines gesetzes- und konzessionskonformen Kommunikationsnetzes faktisch verunmöglicht werde.

Die Mobilfunkbetreiberinnen könnten es sich aus Imagegründen nicht leisten, einen innerhalb der Bauzone benötigten Standort gegen den Willen des Eigentümers im Rahmen eines Enteignungsverfahrens zu erzwingen. Sodann seien Mobilfunkanlagen einem sehr raschen technischen Wandel unterworfen und hätten mithin eine Systemlebensdauer von vergleichsweise wenigen Jahren. Auch aus diesem Grund mache es keinen Sinn, mit erheblichem finanziellen und zeitlichen Aufwand ein Enteignungsverfahren zu durchlaufen, mit dem Risiko, dass nach einem allfälligen positiven Standortentscheid die Realisierung des Projekts aufgrund des technischen Fortschritts nicht mehr möglich bzw. zweckmässig ist. Das Instrument der vorzeitigen Besitzeinweisung helfe jedenfalls dann nicht weiter, wenn neben dem Enteignungsverfahren ein kantonales Baubewilligungsverfahren zu durchlaufen sei, das i.d.R. nicht mit dem Enteignungsverfahren koordiniert werde.
3.6.1 Durch die Einführung des Enteignungsrechts nach Art. 36 Abs. 1 FMG wollte der Gesetzgeber Chancengleichheit für alle Anbieterinnen am Markt bezüglich der Enteignungs- und Mitbenutzungsrechte schaffen (Botschaft des Bundesrates vom 10. Juni 1996, BBl 1996 III S. 1439 zu Art. 36). In der Botschaft wird weiter ausgeführt, dass das Enteignungsrecht erteilt würde, wenn das Erstellen einer Fernmeldeanlage im öffentlichen Interesse liege; dies werde bei Konzessionärinnen von Fernmeldediensten vermutet.

Diese Bestimmung erlaubt es somit, die fehlende Zustimmung des Grundeigentümers gegen den Bau einer im öffentlichen Interesse liegenden Fernmeldeanlage zu überwinden. Dies führt - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin - nicht zu einer Verschärfung der Anforderungen an eine Ausnahmebewilligung für Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzone: Der Grundsatz, dass zivilrechtliche Gründe die Standortgebundenheit einer Anlage ausserhalb der Bauzone nicht begründen können, gilt unabhängig vom Bestehen eines Enteignungsrechts. Kann sich die Betreiberin im Rahmen ihrer Preisvorstellungen keinen Standort innerhalb der Bauzone sichern, und steht ihr kein Enteignungsrecht zu, oder verzichtet sie aus Imagegründen auf die Einleitung eines solchen Verfahrens, so muss sie auf die Errichtung der Anlage verzichten.
3.6.2 Diese Rechtslage widerspricht nicht den Konzessionspflichten der Beschwerdeführerin, wie das ARE in seiner Vernehmlassung vom 11. November 2005 zutreffend dargelegt hat: Die in der Konzession vorgeschriebene Mindestabdeckung mit GSM-Mobilfunk haben alle drei Konzessionärinnen bereits seit längerer Zeit erfüllt, und die Anforderungen an die Abdeckung im Bereich der UMTS-Konzessionen wurden bewusst so tief angesetzt, dass sie ohne Standorte ausserhalb der Bauzonen erfüllt werden können.
3.6.3 Es ist Aufgabe des nach Art. 36 Abs. 1 FMG zuständigen Departements und der kantonalen Baubewilligungsbehörde, dafür zu sorgen, dass Enteignungs- und Bewilligungsverfahren innert nützlicher Frist durchgeführt werden. Nähere Ausführungen hierzu erübrigen sich, nachdem die Beschwerdeführerin ohnehin vom Enteignungsrecht keinen Gebrauch machen will.
4.
Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde auch materiell als unbegründet und ist abzuweisen.

Nachdem das Bundesgericht auf Antrag der Beschwerdeführerin die Beschwerde auch materiell geprüft hat, deren Abweisung also nicht nur aufgrund der Praxisänderung vom 5. Januar 2007 erfolgt, rechtfertigt es sich, der unterliegenden Beschwerdeführerin die Gerichtskosten aufzuerlegen und ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Eidgenössischen Starkstrominspektorat, dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. Februar 2007
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: