Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-924/2009
{T 0/2}

Urteil vom 23. Oktober 2009

Besetzung

Richterin Marianne Ryter Sauvant (Vorsitz), Richter Beat Forster, Richter André Moser, Gerichtsschreiber Stefan von Gunten.

Parteien

A._____ und B._____,
vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Michael Vonmoos, Neuengasse 7, P.O. Box 8620, 3001 Bern,
Beschwerdeführende,

gegen

Schweizerische Bundesbahnen SBB, Infrastruktur, Projekt Management, Tannwaldstrasse 2, 4601 Olten,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Verkehr BAV, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Plangenehmigung, Bahnfunk (Ausrüstung der Strecke Fribourg-Bern mit Bahnfunk GSM).

Sachverhalt:

A.
Für die betriebliche Kommunikation wird bei den Bahnen in der Schweiz eine Vielzahl unterschiedlicher Funksysteme eingesetzt. Diese genügen den heutigen Anforderungen jedoch nicht mehr. Als Ersatz richten die Schweizer Bahnen für die bisherigen analogen Systeme und als künftige einheitliche Kommunikationsplattform das digitale Mobilfunksystem "Global System of Mobile Communications-Rail" (GSM-R) ein. So auch auf der Strecke Fribourg – Bern.

B.
Um die lückenlose Versorgung mit GSM-R auf der Strecke Fribourg – Bern gewährleisten zu können, sind gemäss Auflageprojekt insgesamt dreizehn Basisstationen erforderlich, die via Übertragungsnetzwerk (Glasfaserkabel) untereinander und mit dem Basisstationscontroller im Bahnhof Bern verbunden sind. Bestandteil des Projekts ist auch eine GSM-R-Basisstation in der Gemeinde Schmitten (Kanton Fribourg) mit zwei Sendeantennen mit horizontalen Hauptstrahlrichtungen. Diese werden 20m über der Schienenoberkante an einem 22m langen Mast aus verzinktem Stahlrohr montiert, der ca. 15m von der Gleisanlage entfernt direkt neben dem SBB-Gebäude auf einem Fundament aus Stahlbeton erstellt und auf ca. 3.6m Höhe mit der Betondecke des SBB-Gebäudes verbunden wird. Die dazu gehörende Sendeanlage wird in einem bestehenden Telecom-Raum installiert.

C.
Am 3. Februar 2009 erteilte das Bundesamt für Verkehr (BAV) dem Auflageprojekt für die Strecke Fribourg – Bern die Plangenehmigung für zwölf Basisstationen. Von der Plangenehmigung vorläufig ausgenommen war der Standort Grandfey. Die Einsprache von A._____ und B._____ gegen die Basisstation in der Gemeinde Schmitten wies das BAV ab.

D.
Gegen die Verfügung vom 3. Februar 2009 erhoben A._____ und B._____ (Beschwerdeführende) am 13. Februar 2009 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit den Begehren, auf den Bau der GSM-R-Antenne am Standort Schmitten sei zu verzichten (Beschwerdeantrag 1). Im Falle des Baus der Antenne seien die Eigentümer der Liegenschaft X._____ für den Minderwert der Liegenschaft unver-

züglich mit Fr. 200'000.-- zu entschädigen (Beschwerdeantrag 2). Die Anlage sei mit der Bezeichnung "Mobilfunksender GSM-Rail" unter Angabe der Sendeleistung und des Einspracheradius neu zu publizieren (Beschwerdeantrag 3). Eventualiter sei die Antenne an einem besser geeigneten und von der Wohnzone weiter entfernten Standort zu erstellen. Hierzu sei die Sache zur Prüfung an die Bewilligungsbehörde zurückzuweisen (Eventualantrag 1) oder die Antenne sei zu redimensionieren (Eventualantrag 2).

Ihre Beschwerde begründen sie im Wesentlichen damit, dass die Antenne das Orts- und Landschaftsbild empfindlich störe. Sie liege zudem in ihrem Blickfeld zum Dorfkern und vermindere den Wert ihrer Liegenschaft. Es bestünden Alternativstandorte, die wesentlich weniger beeinträchtigten. Die Publikation unter dem Titel "Bahnfunk GSM-Rail" sei irreführend gewesen und habe einen falschen Eindruck erweckt. Zudem seien die Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV, SR 814.710) und die entsprechenden Grenzwerte überholt und würden das Recht auf Leben und die persönliche Freiheit verletzen. Die zu erwartenden Immissionen stünden schliesslich in keinem Verhältnis zur Verbesserung der Kommunikation.

E.
Am 24. Februar 2009 beantragen die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB; Beschwerdegegnerin) beim Bundesverwaltungsgericht die Abweisung der Beschwerde. In verfahrensrechtlicher Hinsicht verlangen sie den Entzug der aufschiebenden Wirkung.

F.
Nach Anhörung der übrigen Parteien entzog das Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 19. März 2009 der Beschwerde vom 13. Februar 2009 die aufschiebende Wirkung. Gleichzeitig forderte es die Beschwerdegegnerin, die Vorinstanz, das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) auf, zur Beschwerde Stellung zu nehmen.

G.
Mit Eingabe vom 6. April 2009 hält die Vorinstanz an ihrem Entscheid fest, verlangt die Abweisung der Beschwerde und verweist zur Begründung auf die Ausführungen in der Verfügung vom 3. Februar 2009.

H.
Mit Beschwerdeantwort vom 9. April 2009 verlangt die Beschwerdegegnerin die Abweisung der Beschwerde. Sie führt aus, durch die Erstellung der Antenne am fraglichen Standort entstehe weder eine Wertverminderung noch liege ein unzumutbares Sonderopfer vor. Der massgebende Grenzwert, der vom Bundesgericht mehrmals als gesetzmässig bestätigt worden sei, werde bei der Liegenschaft der Beschwerdeführenden fast um das 10-fache unterschritten. Der geplante Standort entspreche betrieblichen, funktechnischen und wirtschaftlichen Aspekten. Zu den von den Beschwerdeführenden vorgeschlagenen Alternativstandorten – in ihrer Beschwerdebeilage als "mögliche neue Standorte" (B und C) bezeichnet – äussert sich die Beschwerdegegnerin wie folgt:

Grosser Nachteil der Alternativstandorte sei, dass die Antenne aus allen Richtungen viel besser einsehbar wäre und so eine Verschlechterung des Orts- und Landschaftsbildes darstelle. Zudem müsste zusätzlich ein Technikcontainer installiert werden, was erhebliche Mehrkosten verursache. Weiter müssten temporäre und dingliche Rechte Dritter beansprucht und allenfalls ein Enteignungsverfahren durchgeführt werden, was zu grosser zeitlicher Verzögerung führen würde. Der Eingriff in Rechte Dritter stünde in keinem Verhältnis zur rein faktischen Betroffenheit der Beschwerdeführenden. Die rechtliche Durchsetzung der erforderlichen Eigentumseingriffe wäre mangels zwingender Notwendigkeit zudem fraglich. Eine Verschiebung hätte weiter zur Folge, dass Dritte stärker betroffen würden und die Alternativstandorte mit dem Risiko erneuter Einsprachen neu aufgelegt werden müssten.

I.
Das ARE führt in seiner Stellungnahme vom 5. Mai 2009 aus, eine differenzierte Beurteilung möglicher Alternativstandorte sei schwierig. Die von den Beschwerdeführenden vorgeschlagenen Alternativstandorte schienen den Nachteil zu haben, ausserhalb der Bauzone zu liegen. Sollte der Antennenstandort allerdings innerhalb der Bauzone weiter weg von Wohn- und näher zu Industriebauten verschoben werden können, so wäre dies tendenziell als Vorteil aus der Sicht der Raumplanung anzusehen.

J.
Das BAFU teilte am 6. Mai 2009 mit, es habe bereits im Plangenehmigungsverfahren aus Sicht des Landschaftsschutzes keine Einwände

gegen den projektierten Standort gehabt. Auch heute käme es zu keinem anderen Ergebnis. Der Alternativstandort sei, soweit ersichtlich, nicht innerhalb eines Siedlungsgebietes. Aufgrund des Schonungsgebots nach Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) sei aber ein Standort innerhalb eines Siedlungsgebiets – wie der projektierte Standort – vorzuziehen. Die in der NISV festgelegten Grenzwerte seien vom Bundesgericht geprüft und für bundesrechtskonform befunden worden.

K.
Die Gemeinde Schmitten teilte mit Schreiben vom 9. Juni 2009 mit, die alternativen Standorte seien ausserhalb der Bauzone, in offenem Gebiet und daher ungeeignet.

L.
Mit Replik vom 1. Juli 2009 beschränken die Beschwerdeführenden ihre Beschwerde auf folgende Anträge:

1.
Die Anlage sei mit der Bezeichnung "Mobilfunksender GSM-Rail" neu zu publizieren unter Angabe der Sendeleistung und des Einspracheradius.

2.
Die Antenne sei an einem besser geeigneten und von der Wohnzone weiter entfernten Standort zu errichten.

Sie begründen ihre Anträge wie folgt: Die Publikation der Antennenanlage sei mangelhaft erfolgt. Unter "Bahnfunk GSM-Rail" erwarte der nicht vorinformierte Bürger eine traditionelle (und kleine) Funkanlage der Bahn und nicht eine 22m hohe GSM-Antenne wie für die Verbreitung des Mobiltelefon-Signals.

Mit Verschiebung des Alternativstandortes um ca. 20m in die Bauzone liessen sich die Bedenken der Gemeinde Schmitten beheben. Mit dieser Verschiebung an den Bauzonenrand unmittelbar an die Industriegebäude könne nicht weiter von einem offenen Gebiet gesprochen werden (vgl. Replikbeilage 1).

Der geplante Antennenstandort befinde sich in einer Mischzone mit Industrie und Wohnen, mitten auf dem Bahnhofgelände. Nordöstlich an das Bahnhofsgelände grenze eine Wohnsiedlung mit ca. 130 Wohneinheiten in einer Distanz von 30 – 400m zum geplanten Antennenstand-

ort. Der Antennenmast überrage die umliegenden Gebäude um mindestens 5 – 15 Meter und präge das Ortsbild damit nachteilig. Aufgrund der Hanglage der Wohnsiedlung liege die Antenne in deren direkten Blickfeld zum Dorfkern von Schmitten. Damit verletze der Standort das Erfordernis der Schonung des Orts- und Landschaftsbildes, zumal geeignetere Alternativstandorte existierten.

Der vorgeschlagene Alternativstandort liege unmittelbar am Rand, jedoch noch innerhalb der Bauzone zwischen dem Denner-Industriegebäude und der Strassenüberführung über die Bahnlinie. Zwar rage die Antenne über das anliegende Dennergebäude hinaus, störe das Ortsbild aber massiv weniger, da der Alternativstandort sich in ein stärker industrielles Umfeld einbette und eine bedeutend grössere Distanz zu der nächsten Wohnsiedlung aufweise. Zudem liege die Antenne nicht in deren bevorzugten Aussicht.

Aufgrund der Beeinträchtigung des Ortsbildes, der mit den Rechnungsmodellen und dem Erkenntnisstand-NISV verbundenen Unsicherheiten, gepaart mit den knappen Distanzen zu einer bedeutenden Zahl von Wohneinheiten und der damit verbundenen Wertverminderungen der betroffenen Liegenschaften sei eine Verschiebung der Antenne an den vorgeschlagenen Alternativstandort angezeigt. Dies umso mehr, als die Beschwerdegegnerin nicht ausreichend dargelegt und substantiiert habe, inwiefern ein Alternativstandort den reibungslosen Bahnbetrieb beeinträchtigen könnte.

M.
In ihrer Stellungnahme zur Replik der Beschwerdeführenden hält die Vorinstanz fest, das Projekt sei unter dem Titel "Planvorlage der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) betreffend Strecke Fribourg – Bern, Ausrüstung mit Bahnfunk GSM-Rail" ordentlich publiziert worden; bezüglich der Gemeinde Schmitten zudem mit folgendem Inhalt:

"Standort SCMI (Koord. 585'902/190'236; Schmitten): Bau einer neuen Funkanlage mit zwei GSM-R-Antennen am 22m hohen Mast; Sendeanlage im bestehenden SBB-Gebäude."

Die Planunterlagen hätten die geforderten Angaben enthalten und das Projekt sei ordentlich ausgesteckt worden. Das aufgelegte Plandossier der Bahnfunkanlage Schmitten enthalte zudem eine detaillierte Beschreibung des Bauvorhabens. Darauf werde in der Publikation verwiesen. Im erstinstanzlichen Verfahren hätten sich die beigezogenen

Amts- und Fachstellen mit keinem Wort gegen den projektierten Standort ausgesprochen.

N.
In ihrer Duplik vom 14. Juli 2009 schliesst sich die Beschwerdegegnerin den Ausführungen der Vorinstanz betreffend Publikation an. In Bezug auf die alternativen Standorte verweist sie auf ihre Beschwerdeantwort vom 9. April 2009 und betont (nochmals), da der geplante Standort rechtskonform sei, stelle sich die Frage, ob dafür nicht grundsätzlich ein Anspruch auf Genehmigung bestehe und alternative Standorte gar nicht mehr geprüft werden müssten, gar nicht mehr.

O.
Das BAFU hat sich in seiner Eingabe vom 3. August 2009 dahingehend geäussert, dass der Alternativstandort (Replikbeilage 1) nicht präzise bestimmt sei und auch nicht genau lokalisiert werden könne. Ebenfalls liege kein ausgearbeitetes Projekt vor. Es könne daher nicht Stellung nehmen.

P.
Am 25. August 2009 haben die Beschwerdeführenden ihre Schlussbemerkungen eingereicht. Sie führen darin insbesondere aus, dass es nicht ihre Aufgabe sei, Pläne für einen Alternativstandort ausarbeiten zu lassen. Sie erinnerten nochmals an die Stellungnahme des ARE, worin dieses einen Standort weiter weg von Wohn- und näher zu Industriebauten aus raumplanerischer Sicht als vorteilig beurteile.

Q.
Auf die weiteren Vorbringen wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) beurteilt dieses Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden.

Die Verfügungen des BAV im Bereich der Plangenehmigungen nach Art. 18 ff. des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) sind vor Bundesverwaltungsgericht anfechtbar. Das Verfahren richtet sich gemäss Art. 37 VGG nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt.

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Wer Beschwerde führt, muss materiell beschwert, d.h. in Interessen rechtlicher oder tatsächlicher Natur betroffen sein. Bei Mobilfunkanlagen gelten grundsätzlich alle Personen als in besonderer Weise betroffen, die innerhalb eines Perimeters wohnen, indem eine Strahlung von bis zu 10 % des Anlagegrenzwertes erzeugt werden kann, wobei auf den massgebenden Betriebszustand der Anlage und die Verhältnisse in der Hauptstrahlrichtung abzustellen ist (HEINZ AEMISEGGER, Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Standortgebundenheit und Standortplanung von Mobilfunkanlagen, Schriftenfolge der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN, Nr. 2/08, S. 20). Vorausgesetzt ist aber auch eine formelle Beschwer, d.h. eine beschwerdeführende Partei muss am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen haben oder es müssen ihr Parteirechte verweigert worden sein (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG i.V.m. Art. 18*f* Abs. 1 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG, SR 742.101]).

1.2.1 Die Liegenschaft der Beschwerdeführenden befindet sich an der X._____, Gemeinde Schmitten, ca. 150m von der geplanten Bahnfunkanlage entfernt. Aufgrund der Hauptstrahlrichtung und der Distanz resultiert dort ein Wert von 0.47 V/m, mithin 11.8% des Grenzwertes. Der zur Beschwerde berechtigende Perimeter beträgt im Übrigen 428.7m (vgl. Standortdatenblatt NIS). Die Beschwerdeführenden sind somit als Anwohner und Grundeigentümer durch die angefochtene Verfügung ohne weiteres materiell berührt und – da sie mit ihren Anträgen im Einspracheverfahren unterlegen sind – auch formell beschwert.

1.3 Mit dem Beschwerdeantrag wird gleichzeitig der Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bestimmt. Die beschwerdeführende Partei legt mit ihrem Begehren fest, in welche Richtung und inwieweit sie das streitige Rechtsverhältnis überprüfen lassen will. Sofern die Beschwerdebegehren lediglich auf Aufhebung oder

Änderung der angefochtenen Verfügung lauten, muss auf die Beschwerdebegründung zurückgegriffen werden, um zu ermitteln, was nach dem massgeblichen Willen der beschwerdeführenden Partei Streitgegenstand ist. Die Begehren einer Beschwerde können nach Ablauf der Beschwerdefrist nicht erweitert, sondern höchstens präzisiert, eingeengt oder fallengelassen werden (André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 95 Rz. 2.213 und 2.218 mit Verweis BGE 133 II 34 E. 2.4).

1.3.1 Mit Eingabe der Replik haben die Beschwerdeführenden die Beschwerdeanträge 1 und 2 sowie den Eventualantrag 2 fallengelassen. Diese sind infolge Rückzug als gegenstandslos zu betrachten. Zu beurteilen sind daher nur noch Beschwerdeantrag 3 und Eventualantrag 1 (vgl. Sachverhalt Bst. D. und L.).

1.4 Auf die im Übrigen form- und fristgerecht (Art. 50 und Art. 52 VwVG) eingereichte Beschwerde ist einzutreten, soweit sie nicht durch Rückzug gegenstandslos geworden ist (vgl. E. 1.3.1).

1.5 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich allerdings dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn unter anderem technische Fragen zu beurteilen sind und wenn der Entscheid der Vorinstanz mit Amtsberichten bzw. Stellungnahmen der Fachstellen des Bundes übereinstimmt. Sachkundige Auskünfte einer Amtsstelle werden nur dann inhaltlich überprüft und es wird nur dann von ihnen abgewichen, wenn dafür stichhaltige Gründe, also etwa offensichtliche Mängel oder innere Widersprüche, gegeben sind (Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 290; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-2422/2008 vom 18. August 2008 E. 7.2). Allerdings muss sichergestellt sein, dass das Gericht auch Verwaltungsentscheide, die überwiegend auf Ermessen beruhen, wirksam überprüfen kann (Urteil des Bundesgerichts 1C_309/2007 vom 29. Oktober 2008 E. 2.1.1 mit Hinweisen). Es ist ohne weiteres zulässig, bei der Prüfung naturwissenschaftlicher und technischer Fragen auf die Berichte und Stellungnahmen der vom Gesetzgeber beigegebenen sachkundigen Instanzen abzustellen. Ergänzende Beweiserhebungen in Form von Expertisen sind denn auch nur aus-

nahmsweise und nur dort vorzunehmen, wo die Klärung der umstrittenen Sachverhaltsfrage für die rechtliche Beurteilung unabdingbar ist (Urteil des Bundesgerichts 1E.1/2006 vom 12. April 2006 E. 5 mit weiteren Hinweisen; Urteile des BVGer A-2016/2006 vom 2. Juli 2008 E. 15.5.1 und A-5466/2008 vom 3. Juni 2009 E. 4.1).

2.
Die Beschwerdeführenden rügen vorab, die NISV sei überholt und die Grenzwerte würden das Recht auf Leben und die persönliche Freiheit verletzen.

2.1 Die umstrittene Antennenanlage ist Teil des Ausbauprojekts der Beschwerdegegnerin, ihr gesamtes Schienennetz mit digitalem Mobilfunk GSM-R auszurüsten. Da die Anlage dem Bahnbetrieb dient, gilt sie als Eisenbahnanlage im Sinne von Art. 18 EBG. Die für den Dienst von Bahnunternehmungen notwendigen Fernmeldeanlagen unterliegen in allen Fällen der Plangenehmigung nach Art. 18-18i EBG (Art. 22 EBG). Die Eisenbahnanlage untersteht somit grundsätzlich der Eisenbahnhoheit des Bundes und nicht dem kommunalen und kantonalen Planungsrecht. Das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es die Bahnunternehmung in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 18 Abs. 4 EBG; BGE 115 Ib 166 E. 3 und E. 4; Urteil des Bundesgerichts 1A.140/2003 vom 18. März 2004 E. 2.5; Benjamin Wittwer, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, Zürich 2006, S. 137; Urteil des BVGer A-2422/2008 vom 18. August 2009 E. 4).

2.2 Der Immissionsschutz ist bundesrechtlich im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) und den gestützt darauf erlassenen Verordnungen geregelt. Für den Schutz vor schädlicher oder lästiger nichtionisierender Strahlung, die beim Betrieb ortsfester Anlagen erzeugt wird, hat der Bundesrat die NISV erlassen. Diese regelt insbesondere auch die Immissionen von Mobilfunksendeanlagen (vgl. Ziff. 6 Anhang 1 NISV). Die Regelung ist abschliessend und die Anordnung einer weitergehenden vorsorglichen Emmissionsbegrenzung ist unzulässig (BGE 133 II 321 E. 4.3.4, BGE 126 II 399 E. 3c; Aemisegger, a.a.O., S. 3), so dass für das kommunale und kantonale Recht insoweit kein Raum bleibt (Wittwer, a.a.O., S. 91 f.).

2.2.1 Gemäss Art. 1 Abs. 2 USG sind im Sinne der Vorsorge Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen. Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen

werden durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Emissionsbegrenzungen, Art. 11 Abs. 1 USG). Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). In Konkretisierung dieser Bestimmung müssen nach Art. 4 Abs. 1 NISV Anlagen so erstellt und betrieben werden, dass sie die in Anhang 1 festgelegten vorsorglichen Emissionsbegrenzungen einhalten. Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen hat der Bundesrat in der NISV Immissionsgrenzwerte festgelegt (Art. 13 Abs. 1 USG). Während diese Immissionsgrenzwerte nach Anhang 2 überall dort zu beachten sind, wo sich Menschen aufhalten können (Orte für kurzfristigen Aufenthalt [OKA], Art. 13 Abs. 1 NISV), müssen die Anlagegrenzwerte ausschliesslich an Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) eingehalten werden (Ziff. 65 Anhang 1 NISV).

Das Bundesgericht hat die Anlage- und Immissionsgrenzwerte gemäss NISV wiederholt als verfassungs- und gesetzeskonform beurteilt (BGE 126 II 399 E. 3c, Urteil des Bundesgerichts 1A.218/2004 vom 29. November 2005 E. 3, Urteil des Bundesgerichts 1A.129/2006 vom 10. Januar 2007 E. 6 mit Hinweisen). Auch neuere Forschungen hätten keine Evidenz für gesundheitliche Wirkungen von Hochfrequenzstrahlung im Niederfrequenzbereich durch Mobilfunkbasisstationen ergeben. Zwar sei die wissenschaftliche Datenlage für die Beurteilung der Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung durch hochfrequente Strahlung im Niedrigdosisbereich, namentlich durch Mobilfunkbasisstationen, noch immer sehr lückenhaft, weshalb Forschungsprogramme besonders wichtig seien. Die bestehenden Wissenslücken rechtfertigten es aber nicht, die Grenzwerte der NISV als rechtswidrig zu beurteilen und den weiteren Bau von Mobilfunkantennen zu verbieten (Urteil des Bundesgerichts 1C_170/2007 vom 20. Februar 2008 E. 2 mit Hinweisen).

2.2.2 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden sind die Anlage- und Immissionsgrenzwerte der NISV daher als bundesrechtskonform zu betrachten. Den diesbezüglichen Ausführungen der Vorinstanz in der Plangenehmigungsverfügung ist zuzustimmen. Die Grenzwerte genügen denn insofern auch dem individuellen Anspruch des Bürgers auf das Recht auf Leben und die persönliche Freiheit. Im Übrigen ist es in erster Linie Sache der zuständigen Fachbehörden und nicht des Bundesverwaltungsgerichts, die internationale For-

schung sowie die technische Entwicklung zu verfolgen und gegebenenfalls eine Anpassung der Grenzwerte der NISV zu beantragen (Urteil des Bundesgerichts 1C_316/2007 vom 30. April 2008 E. 5.1).

2.3 Für den Standort Schmitten hat die Beschwerdegegnerin das NIS Standortdatenblatt eingereicht. Diesem können die Strahlungswerte an den (zwei) höchstbelasteten Orten für den kurzfristigen Aufenthalt (Ziff. 4) und die Strahlungswerte an den (neun) höchstbelasteten Orten mit empfindlicher Nutzung (Ziff. 5) entnommen werden. Sowohl die Immissions- wie auch die Anlagegrenzwerte werden eingehalten. Wo der Anlagegrenzwert zu mehr als 80% ausgeschöpft wird, sieht die Plangenehmigung eine Abnahmemessung vor (S. 30/34 Ziff. 3.4).

2.3.1 Der Standort der Beschwerdeführenden wird im NIS Standortdatenblatt nicht aufgeführt. In der Plangenehmigung – mit Verweis auf die Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 16. Juli 2008 zu der Einsprache der Beschwerdeführenden – wird für diesen eine elektrische Feldstärke von 0.47 V/m ausgewiesen. Gemäss NISV Anhang 1 Ziff. 64 Bst. a beträgt der massgebende Anlagegrenzwert für die elektrische Feldstärke von Sendeanlagen für Mobilfunk 4 V/m. Der prognostizierte Wert für die Liegenschaft der Beschwerdeführenden unterschreitet den zulässigen Höchstwert daher fast um das 10-fache. Weder hat die zuständige Fachinstanz (BAFU) die berechneten Werte bemängelt noch sind offensichtliche Mängel oder innere Widersprüche erkennbar. Es sind insbesondere auch keine weiteren Sendeantennen ersichtlich, die in die Beurteilung der gesamten Strahlungswirkung hätten einbezogen werden müssen.

Im Lichte dieser Ausführungen ist der projektierte Standort nicht zu beanstanden.

3.
Die Beschwerdeführenden führen weiter aus, der projektierte Standort beeinträchtige das Orts- und Landschaftsbild in unzumutbarer Weise. Der geplante Antennenstandort befinde sich in einer Mischzone mit Industrie und Wohnen, mitten auf dem Bahnhofgelände. Nordöstlich an das Bahnhofsgelände grenze eine Wohnsiedlung mit ca. 130 Wohneinheiten in einer Distanz von 30 – 400m. Der Antennenmast überrage die umliegenden Gebäude um mindestens 5 – 15 Meter und präge das Ortsbild damit nachteilig. Aufgrund der Hanglage der Wohnsiedlung liege die Antenne im direkten Blickfeld zum Dorfkern von Schmitten.

3.1 Die Beschwerdegegnerin begründet den gewählten Standort in unmittelbarer Nähe der Bahnlinie mit den Anforderungen an eine genügende Funkversorgung und damit mit der Betriebssicherheit.

3.2 Die Vorinstanz führt in der Plangenehmigung aus, dass neben dem Kanton Fribourg die Gemeinde Schmitten, das ARE, das BAFU und das BAK die umstrittene Bahnfunkanlage hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild geprüft und dem Bauvorhaben ihre Zustimmung erteilt hätten. Technische Rahmenbedingungen und immissionsrechtliche Anforderungen bedingten, dass Mobilfunkanlagen praktisch an jedem Standort per se etwas Störendes hätten. Als Teil der Verkehrsinfrastruktur gehörten Bahnfunkanlagen grundsätzlich zum Ortsbild.

3.3 Die eisenbahnrechtliche Plangenehmigung stellt eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) dar. Nach Art. 3 NHG sorgen u.a. der Bund sowie die Kantone bei der Erfüllung von Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Abs. 1). Sie erfüllen diese Pflicht u.a., indem sie eigene Bauten und Anlagen entsprechend gestalten und unterhalten oder gänzlich auf ihre Einrichtung verzichten (Abs. 2 Bst. a). Die Pflicht zur Schonung des heimatlichen Orts- und Landschaftsbildes gilt unabhängig davon, ob ein Objekt von nationaler, regionaler oder lokaler Bedeutung betroffen ist (Abs. 3 i.V.m. Art. 4 NHG). Das Gebot der ungeschmälerten Erhaltung beschränkt sich dagegen im Wesentlichen auf Objekte von nationaler Bedeutung (Art. 6 NHG).

3.4 Da vorliegend kein Objekt eines Bundesinventars nach Art. 4 f. NHG betroffen ist, sind die Auswirkungen auf die Landschaft und das Ortsbild nach Art. 3 NHG zu beurteilen.

3.5 Die Beschwerdeführenden führen hauptsächlich ein eigenes, damit privates Interesse an, nämlich den ungetrübten Ausblick auf den Dorfkern der Gemeinde Schmitten. Inwiefern dieser überhaupt als Kriterium für den Schutz des Orts- und Landschaftsbildes massgebend ist, kann bezweifelt, letztlich aber aufgrund der nachfolgenden Erwägungen offen gelassen werden.

3.6 Zwar ist das Interesse der Beschwerdeführenden an einem unverfälschten Ausblick auf den Dorfkern von Schmitten nachvollziehbar, doch erscheint der projektierte Standort geeignet. Er befindet sich unmittelbar an der Bahnlinie, der die Bahnfunkanlage dienen soll, und auf dem Gebiet der Beschwerdegegnerin. Beilage 1 der Replik lässt zudem erkennen, dass hinter dem geplanten Standort, über den Geleisen, ein industriell genutzt anmutender Komplex von nicht wesentlich geringerer Grösse als derjenigen des Dennergebäudes den Blick der Wohnsiedlung zum Dorfkern der Gemeinde Schmitten erschwert. Weiter ist aus Beilage 2, Foto 3, der Replik ersichtlich, dass die Bahnlinie mit Fahrleitungen "überdacht" ist. Diese beschränken den bereits getrübten Blick auf den Dorfkern ebenfalls. Insofern kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Bahnfunkanlage völlig deplatziert und in einem unerträglichen Masse störend wirkt. Zudem steht sie auf dem Bahnhofgelände, wo eine dem Bahnbetrieb dienende Anlage grundsätzlich auch hingehört. Dass eine Bahnfunkanlage über eine gewisse Höhe verfügen muss, um ihre Funktion erfüllen zu können, liegt im Weiteren auf der Hand. Wie andere Mobilfunkanlagen sind Bahnfunkantennen daher zwangsläufig aus der Ferne sichtbar und gehören grundsätzlich zum Ortsbild (Entscheid des Bundesgerichts 1A.6/2007 vom 6. September 2007 E. 4.3).

Nicht nur die Vorinstanz, sondern auch das Bundesverwaltungsgericht setzt sich im Weiteren nicht leichthin über die Zustimmungen der Fachinstanzen (ARE und BAFU) und der übrigen Verfahrensbeteiligten zum projektierten Standort im erstinstanzlichen Verfahren hinweg. Im Übrigen überragen mindestens fünf der geplanten zwölf neuen Bahnfunkanlagen auf der Strecke Fribourg – Bern den fraglichen Masten um drei bis neun Meter (25 – 31m). Mit 22 Metern fällt dieser daher zwar hoch, im Vergleich mit den anderen Bahnfunkanlagen auf der Strecke Fribourg – Bern aber eher durchschnittlich aus.

3.7 Die Beschwerdeführenden halten dafür, dass die Antenne an einem besser geeigneten und von der Wohnzone weiter entfernten Standort errichtet werden soll. Sie schlagen daher in ihrer Replik den Standort unmittelbar beim Dennergebäude vor (vgl. Replikbeilage 1).

3.8 Die Vorinstanz hat im vorinstanzlichen Verfahren keine konkreten Alternativstandorte geprüft, gestützt auf die Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten und der verschiedenen Fachbehörden aber die Inte-

ressen der Beschwerdegegnerin am projektierten Standort höher gewichtet als diejenigen der Beschwerdeführenden.

3.9 Das ARE führt hierzu in grundsätzlicher Weise aus, dass, sollte der Antennenstandort innerhalb der Bauzone weiter weg von Wohn- und näher zu Industriebauten verschoben werden können, dies tendenziell als Vorteil aus der Sicht der Raumplanung anzusehen wäre.

3.10 Beide Standorte befinden sich in der Bauzone, unmittelbar an der Bahnlinie und tragen daher dem Schonungsgebot nach Art. 3 NHG Rechnung. Sowohl am einen wie auch am anderen Standort überragt der Masten die umliegenden Bauten um mehrere Meter. Zuzustimmen ist den Beschwerdeführenden insofern, als dass sich der Masten auf dem Alternativstandort stärker in das industrielle Umfeld einbettet. Wie den Erwägungen unter Ziffer 3.6 aber zu entnehmen ist, dürfte dieser Unterschied indes nur gering sein. Grosser Nachteil des angebotenen Alternativstandortes ist, dass das betreffende Land nicht der Beschwerdegegnerin gehört, mithin ein Dritter enteignet werden müsste. Hierbei würde sich weiter die Frage stellen, inwieweit die Beschwerdegegnerin überhaupt auf diesen Standort angewiesen ist, da, wie vorstehend ausgeführt, der projektierte Standort geeignet ist und die gesetzlichen Bestimmungen einhält. Nach Art. 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG, SR 711) kann das Enteignungsrecht denn auch nur geltend gemacht werden, wenn und soweit es zur Erreichung des Zweckes notwendig ist. Zudem müsste für die Sendeanlage ein geeigneter Platz gefunden und wahrscheinlich ein entsprechender Technikcontainer gebaut werden, wohingegen beim projektierten Standort eine entsprechende Vorrichtung – ein Telecom-Raum – zur Verfügung steht. Sowohl die Enteignung wie auch der Bau einer solchen Vorrichtung würden zusätzliche, nicht zwingend notwendige Kosten für die Beschwerdegegnerin verursachen.

3.11 Die Empfehlung des ARE, wonach der Standort weiter weg von Wohn- und näher zu Industriebauten zu verschieben sei, muss denn auch im Lichte dieser Interessensabwägung gesehen und relativiert werden. Die Empfehlung beschränkt sich auf die raumplanerischen Aspekte. Eine Interessenabwägung erfolgt aber umfassend, d.h. sämtliche (berechtigten) Interessen sind zu berücksichtigen. Konkret überwiegen die Interessen der Beschwerdegegnerin. Einerseits wird

mit dem projektierten Standort dem Gebot nach Art. 3 NHG Genüge getan, andererseits rechtfertigt es das Interesse der Beschwerdeführenden an einer besseren Aussicht nicht, dem angebotenen Alternativstandort den Vorzug zu geben.

Der Antrag der Beschwerdeführerin, wonach die Antenne an einem besser geeigneten und von der Wohnzone weiter entfernten Standort errichtet werden soll, ist demnach abzuweisen.

4.
Die Beschwerdeführenden bemängeln weiter, die Publikation des vorliegenden Projekts sei irreführend gewesen und habe einen falschen Eindruck erweckt.

4.1 Hiergegen bringt insbesondere die Vorinstanz vor, das Projekt sei ordentlich publiziert, ausgesteckt und im Plandossier hinreichend detailliert beschrieben worden.

4.2 Nach Art. 18b ff. EBG ist das Plangenehmigungsgesuch mit den erforderlichen Unterlagen bei der Genehmigungsbehörde einzureichen. Es hat alle Angaben zu enthalten, die für die Beurteilung des Projekts notwendig sind, wie z.B. Technischer Bericht mit Begründung des Vorhabens, Übersichtsplan, Situationsplan und Sicherheitsbericht (Art. 3 der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen [VPVE, SR 742.142.1]). Vor der öffentlichen Auflage des Gesuchs muss die Bahnunternehmung die Veränderungen, die das geplante Werk im Gelände bewirkt, sichtbar machen, indem sie diese aussteckt; bei Hochbauten hat sie Profile aufzustellen (vgl. Art. 4 VPVE). Das Gesuch ist in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Kantone und Gemeinden zu publizieren und während 30 Tagen öffentlich aufzulegen.

4.2.1 Aufgrund von Seite 165 ff. der Vorakten ("pour publication dans la feuille officielle du canton de Fribourg du vendredi 1er février 2008") und den Bildern unter der Rubrik 9 "Fotos/Diverses" sowie des Inhaltsverzeichnisses des Plandossiers ist davon auszugehen, dass das Gesuch der Beschwerdegegnerin vollständig eingereicht, das Projekt ordnungsgemäss ausgesteckt, publiziert und öffentlich aufgelegt worden ist. Seite 165 der Vorakten ist insbesondere zu entnehmen, dass am Standort Schmitten der *Bau einer neuen Funkanlage mit zwei GSM-R-Antennen am 22m hohen Masten* geplant ist. Die Sendeanlage soll im *bestehenden SBB-Gebäude* installiert werden.

4.2.2 Diese (öffentlich aufgelegten) Informationen lassen den Schluss zu, dass der (durchschnittliche) Bürger nicht von einem falschen Bild des Projekts in die Irre geführt wurde. Sie ermöglichen allenfalls betroffenen Anwohnern oder Grundeigentümern ohne Weiteres, ihre Einsprache hinreichend zu begründen. Inwiefern eine erneute Publikation mit der Bezeichnung *"Mobilfunksender GSM-Rail"* unter Angabe der Sendeleistung und des Einspracheradius aufschlussreicher sein sollte als die im Plangenehmigungsverfahren erfolgte Publikation, ist nicht ersichtlich. Die Rüge der Beschwerdeführenden ist daher unbegründet.

5.
Die Beschwerde ist aus diesen Gründen insgesamt abzuweisen.

6.
6.1 Die spezialgesetzliche Kostenfolge nach Art. 114 ff. des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (EntG, SR 711) findet vorliegend keine Anwendung, weil die Beschwerdeführenden ihr Entschädigungsgesuch beim Bundesverwaltungsgericht zurückgezogen haben und damit keine enteignungsrechtlichen Ansprüche zu beurteilen waren. Die Kostenfolge richtet sich daher nach den allgemeinen Grundsätzen des VwVG.

6.2 Die Beschwerdeführenden sind im Beschwerdeverfahren mit keinem ihrer Rechtsbegehren durchgedrungen; sie gelten somit als unterliegend und haben gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG die gesamten Verfahrenskosten zu tragen. Diese werden auf Fr. 1'500.-- bestimmt. Darin eingeschlossen sind insbesondere auch die Kosten für den Erlass der Zwischenverfügung für den Entzug der aufschiebenden Wirkung. Der Betrag wird mit dem Kostenvorschuss in derselben Höhe verrechnet.

6.3 Angesichts ihres Unterliegens ist den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2). Die Vorinstanz hat gemäss Art. 7 Abs. 3 VGKE keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Da sich die obsiegende Beschwerdegegnerin nicht anwaltlich vertreten liess und ihr deshalb keine Kosten im Sinne von Art. 64 Abs. 1 VwVG entstanden sind, steht auch ihr keine Parteientschädigung zu.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit sie nicht durch Rückzug gegenstandslos geworden ist.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.-- werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.- verrechnet.

3.
Es wird keine Parteikostenentschädigung gesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 341.18/2009-01-06/185; Einschreiben)
- das GS UVEK (Gerichtsurkunde)
- das BAFU (A-Post)
- das ARE (A-Post)
- die Gemeinde Schmitten (A-Post)

Die vorsitzende Richterin: Der Gerichtsschreiber:

Marianne Ryter Sauvant Stefan von Gunten

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des

Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: