Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 338/2007

Urteil vom 24. April 2008
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

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

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Sunrise Communications AG,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch
Rechtsanwältin Claudia Steiger,
Einwohnergemeinde Langenthal, vertreten durch das Präsidialamt, Jurastrasse 22, 4900 Langenthal,
Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3011 Bern.

Gegenstand
Baugesuch für Mobilfunkanlage,

Beschwerde gegen das Urteil vom 7. September 2007 des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung.

Sachverhalt:

A.
Am 27. Oktober 2006 bewilligte die Einwohnergemeinde Langenthal der Sunrise Communications AG (damals: TDC Switzerland AG) den Bau einer Mobilfunkanlage auf der Parzelle Gbbl. Nr. 1617 an der Weissensteinstrasse 15 in Langenthal. Das Bauvorhaben umfasst die Errichtung eines freistehenden, 25 m hohen Mastes mit drei GSM/UMTS-Antennen und vier Richtfunkantennen.

B.
Gegen die Baubewilligung reichte X._____ Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Diese wies die Beschwerde am 11. April 2007 ab.

C.
Gegen den Rekursentscheid gelangte X._____ mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Dieses wies die Beschwerde am 7. September 2007 ab, soweit es darauf eintrat.

D.
Dagegen hat X._____ am 8. Oktober 2007 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben. Er beantragt, das angefochtene Urteil, der Rekursentscheid der BVE und die Baubewilligung vom 27. Oktober 2006 seien aufzuheben und auf das Baugesuch der Sunrise Communications AG sei nicht einzutreten bzw. dieses sei abzulehnen. Darüber hinaus beantragt er, die Sunrise Communications AG sei

anzuweisen, ihre vorzeitig entfernten Bauprofile wieder aufzustellen; der Anlagegrenzwert von 5 V/m gemäss Ziff. 64 lit. c Anh. 1 der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) sei durch eine unmittelbar auf das USG abgestützte Verfügung neu auf 2.5 V/m zu reduzieren.

E.
Die Sunrise Communications AG beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Verwaltungsgericht und die Einwohnergemeinde Langenthal schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das BVE hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hält den angefochtenen Entscheid für mit den Vorschriften des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01; USG) vereinbar. Den Beteiligten wurde Gelegenheit gegeben, sich zur Vernehmlassung des BAFU zu äussern.

Erwägungen:

1.
Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts unterliegt der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. BGG. Der Beschwerdeführer wohnt in der näheren Umgebung der geplanten Anlage und ist im vorinstanzlichen Verfahren unterlegen; er ist somit zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Dies gilt auch, soweit er sich für einen besseren Schutz der Vögel im Umkreis der geplanten Mobilfunkantennen einsetzt: Die von ihm geforderten zusätzlichen Emissionsbeschränkungen bzw. die Verweigerung der Baubewilligung würden auch die nichtionisierende Strahlung am Wohnort des Beschwerdeführers verringern und würden somit auch ihm zugute kommen. Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

Nicht einzutreten ist allerdings auf den erstmals vor Bundesgericht gestellten Antrag, die Beschwerdegegnerin sei anzuweisen, ihre vorzeitig entfernten Bauprofile wieder aufzustellen. Neue Begehren sind nach Art. 99 Abs. 2 BGG unzulässig. Gleiches gilt für den neuen Antrag, den Anlagegrenzwert von 5 V/m neu auf 2.5 V/m zu reduzieren. Im Rahmen der Prüfung des Hauptantrags auf Abweisung des Baugesuchs kann jedoch geprüft werden, ob die Baubewilligung nur unter einer entsprechenden Bedingung erteilt werden darf.

2.
Der Beschwerdeführer macht geltend, dass sich in ca. 70 m Entfernung vom geplanten Mobilfunkmast, an der Weissensteinstrasse 19a, ein Taubenschlag befinde. Die Tauben flögen täglich in einer Höhe von ca. 20 - 25 m in engem Kreis herum, bevor sie zum Taubenschlag zurückkehrten. Dabei würden sie in unmittelbare Nähe der Mobilfunkantennen geraten und wären während längerer Zeit einer starken Strahlung ausgesetzt. Dies bedeute eine starke Gefährdung der Tauben und ihres Lebensraums.

Der Beschwerdeführer beruft sich auf die Studie "Anfangsorientierung und Heimkehrverhalten von Brieftauben unter dem Einfluss von Kurzwellen" vom 29. November 1998 (Igor Steiner/Bruno Bruderer, Journal für Ornithologie 140/12999 S. 165 ff.), wonach Brieftauben elektromagnetische Felder wahrnehmen könnten und als störend empfinden. Deshalb müssten die in der NISV für den Schutz von Menschen festgelegten Immissionsgrenzwerte mindestens auch an allen Standorten eingehalten werden, wo sich Tauben aufhalten können. Überdies sollte, durch eine unmittelbar auf das USG gestützte Verfügung, eine strengere Emissionsbegrenzung zum Schutz der Tauben festgelegt werden. Der Beschwerdeführer schlägt vor, den Anlagegrenzwert der NISV von 5 V/m auf 2.5 V/m herabzusetzen.

2.1 Das Verwaltungsgericht vertrat die Auffassung, die NISV regle den Schutz vor nichtionisierender Strahlung abschliessend, und zwar auch in Bezug auf den Schutz von Tieren. Es berief sich hierfür auf den Erläuternden Bericht des BUWAL zur NISV vom 23. Dezember 1999 (S. 4 Ziff. 31).

Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass keine neuen Mobilfunkanlagen mit den heute üblichen Sendeleistungen mehr bewilligt werden könnten, wenn die Immissionsgrenzwerte der NISV auch an sämtlichen Orten

eingehalten werden müssten, an denen sich Tiere aufhalten könnten. Im Übrigen sei nicht anzunehmen, das sich die Tauben überhaupt in unmittelbare Nähe zur Antenne begeben oder sich dort längere Zeit aufhalten würden: Aus dem Bericht Steiner/Bruderer ergebe sich vielmehr, dass Brieftauben grosse Feldstärken meiden.

2.2 Auch die Beschwerdegegnerin vertritt die Auffassung, der Schutz vor nichtionisierender Strahlung sei abschliessend in der NISV geregelt, weshalb für verschärfende Verfügungen kantonaler oder kommunaler Behörden im Einzelfall kein Raum bestehe. Überdies macht sie geltend, bei den unzähligen in Betrieb befindlichen Mobilfunkanlagen sei es zu keinerlei negativen Auswirkungen auf Vögel gekommen.

2.3 Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, ob die NISV tatsächlich eine abschliessende Regelung auch für den Schutz von Tieren enthält (E. 3). Falls dies zu verneinen ist, ist zu prüfen, ob die vorliegend streitige Anlage mit den Bestimmungen des USG vereinbar ist oder ob weitere Massnahmen zum Schutz der Tauben angeordnet werden müssen.

3.
Die NISV soll Menschen vor schädlicher oder lästiger nichtionisierender Strahlung schützen (Art. 1 NISV). Dementsprechend gelten die von der Verordnung festgelegten Immissionsgrenzwerte überall, wo sich Menschen aufhalten können (Art. 13 Abs. 1 NISV); die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen der NISV (Anlagegrenzwerte) sind an Orten mit empfindlicher Nutzung i.S.v. Art. 3 Abs. 3 NISV einzuhalten, namentlich in Räumen, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten (lit. a). Die Immissions- und Anlagegrenzwerte der Verordnung sind somit auf den Schutz von Menschen und nicht von Tieren zugeschnitten.

Dies bestätigt auch das BAFU in seiner Vernehmlassung: Zwar sei sich der Bundesrat bei Erlass der Verordnung bewusst gewesen, dass das USG auch Tiere, Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume vor nichtionisierender Strahlung schütze (Art. 1 und 14 lit. a USG); mangels wissenschaftlicher Grundlagen habe er sich aber auf den vordringlich zu konkretisierenden Schutz des Menschen beschränkt. Der Schutz der übrigen belebten Natur sei daher noch nicht durch Verordnungsrecht konkretisiert.

Zwar heisst es im Erläuternden Bericht des BUWAL zur NISV (S. 4 Ziff. 31), aufgrund des bisherigen Wissens sei davon auszugehen, dass die übrige Umwelt auf nichtionisierende Strahlung nicht empfindlicher reagiere als der Mensch und somit ebenfalls ausreichend geschützt werde. Dies kann aber nur für Tiere gelten, die sich an denselben Orten aufhalten wie Menschen, und deshalb durch die Immissions- und Anlagegrenzwerte der NISV mitgeschützt werden. Dies trifft für Vögel, die sich im gesamten Luftraum um die von der NISV erfassten Anlagen aufhalten können, nicht zu.

Gezüchtete Tauben werden von den Anlagegrenzwerten insofern mitgeschützt, als sich ihr Taubenschlag in der Nähe eines Wohnhauses befindet, an dem der Anlagegrenzwert der NISV eingehalten werden muss. Dagegen bietet dieser Grenzwert keinen Schutz, sobald die Tauben den Taubenschlag verlassen.

Nach dem Gesagten ist davon auszugehen, dass die NISV keine abschliessende Regelung für den Schutz von Vögeln gegen nichtionisierende Strahlung enthält, weshalb Raum für eine Einzelfallbetrachtung besteht, unmittelbar gestützt auf das USG.

4.
Das USG soll Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen sowie die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens, dauerhaft erhalten (Art. 1 Abs. 1 USG). Im Sinne der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen (Art. 1 Abs. 2 USG).

Diese Grundsätze werden in den Art. 11 ff. USG konkretisiert. Nach Art. 11 sind Emissionen, unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung, im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Abs. 2). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umwelt-

belastung schädlich oder lästig werden (Abs. 3).
Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 Abs. 1 USG). Fehlt eine entsprechende Regelung, so ist im Einzelfall zu klären, ob die Immissionen schädlich oder lästig sind (Art. 12 Abs. 2 USG). Die Einzelfallbeurteilung hat sich an die materiellen Grundsätze für die verordnungsmässige Festsetzung der Immissionsgrenzwerte zu halten (Art. 13 - 15 USG). Danach sind die Immissionsgrenzwerte so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaft und Lebensräume nicht gefährden und die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 14 lit. a und b USG). Die Anforderungen nach Art. 14 USG gelten zwar vorab für Luftverunreinigungen, sie sind jedoch auch auf die Einwirkung von Strahlen anzuwenden, weil sie allgemeine Regeln wiedergeben (BGE 124 II 219 E. 7a S. 230; 117 Ib 28 E. 4a S. 32).

4.1 Wie das BAFU in seiner Vernehmlassung ausführt, gibt es kaum wissenschaftliche Untersuchungen über die biologischen Auswirkungen von nichtionisierender Strahlung auf Wild- und Nutztiere, die eine Risikobeurteilung zulassen würden. Das BAFU weist auf drei Studien über die Häufigkeit von Sperlingen sowie den Bruterfolg von Störchen in der Nähe von Mobilfunksendeanlagen (A. Balmori/Ö. Hallberg, The Urban Decline of the House Sparrow (Passer domesticus): A Possible Link with Electromagnetic Radiation, Electromagnetic Biology and Medecine 26/2007 S. 141-151; J. Everaert/D. Bauwens: A Possible Effect of Electromagnetic Radiation from Mobile Phone Base Stations on the Number of Breeding House Sparrows (Passer domesticus), Electromagnetic Biology and Medicine 26/2007, S. 63-72; A. Balmori, Possible Effects of Electromagnetic Fields from Phone Masts on a Population of White Stork (Ciconia ciconia), Electromagnetic Biology and Medicine 24/2005, S. 109-119), welche den Verdacht begründen, dass hochfrequente Strahlung bei Intensität unterhalb des (für Menschen geltenden) Immissions- und Anlagegrenzwertes den Bruterfolg von Störchen beeinträchtigen und Sperlinge zum Verlassen des NISV-belasteten Nahbereichs veranlassen könnte. Diese
Studien bedürfen allerdings, wie das BAFU zu Recht ausführt, einer Replikation und Bestätigung, bevor ihre Ergebnisse als gesichert gelten können.

4.2 Der Beschwerdeführer beruft sich in erster Linie auf die Studie von Steiner/Bruderer betreffend Brieftauben. Diese Studie untersuchte den potentiellen Einfluss von Kurzwellen auf die Orientierung und das Heimkehrverhalten von Brieftauben, wobei zwei Schläge in der Nähe eines Kurzwellensenders eingerichtet wurden. Der eine wurde der Strahlung voll ausgesetzt und der andere von der Strahlung abgeschirmt. Tauben beider Schläge wurden von einem etwa 11 km entfernten Auflassort für Heimflüge gegen den Sender eingesetzt, mit und ohne Kurzwellen-Einfluss im relevanten Sektor. Dabei flogen die ohne Kurzwellen-Einfluss aufgewachsenen Gruppen tendenziell rascher heim, wenn kein aktueller Kurzwellen-Einfluss vorhanden war, während die mit Strahlung aufgewachsenen Gruppen keine unterschiedliche Heimkehrgeschwindigkeit aufwiesen. Dagegen zeigten sich in allen Testgruppen geringere Flughöhen unter Kurzwelleneinfluss. Die Autoren schliessend daraus, dass die Brieftauben die Kurzwellen fühlen, als Störfaktor empfinden und grosse Feldstärken vermeiden, u.a. durch Reduktion der Flughöhe. Das Verhalten der unter Kurzwellen aufgewachsenen Gruppen weise darauf hin, dass sich Tauben an gewisse Kurzwellenbedingungen gewöhnen könnten.
Diese Studie wurde, wie schon frühere Studien (vgl. die Hinweise Steiner/Bruderer, a.a.O., S. 167), mit Kurzwellen und nicht mit Mobilfunkstrahlung durchgeführt. Selbst wenn die Ergebnisse übertragbar sein sollten, ergibt sich aus der Studie kein Hinweis auf eine konkrete Gefährdung der Tauben, die eine Herabsetzung der Strahlung der streitigen Mobilfunkanlage erfordern würde.
Es ist deshalb nicht zu beanstanden, wenn das Verwaltungsgericht weder eine Herabsetzung der Strahlungsintensität noch Massnahmen zur Fernhaltung von Vögeln für notwendig erachtet hat.

4.3 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.

Für die Mobilfunkstrahlung ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese keine unerwünschte Begleiterscheinung des Betriebs ist (im Gegensatz zu Luftschadstoffen, Lärm oder den elektrischen und magnetischen Feldern einer Hochspannungsleitung), sondern eigentlicher Zweck der Anlage. Jede Begrenzung der Mobilfunkstrahlung wirkt sich deshalb auf Kapazität und Qualität der Mobilfunkversorgung aus, bzw. hat zur Folge, dass es

weiterer Antennenstandorte bedarf, um die Versorgung sicherzustellen.

Die von der NISV vorsorglich angeordneten Anlagegrenzwerte müssen nur an Orten mit empfindlicher Nutzung eingehalten werden, was i.d.R. durch die Wahl eines günstigen Standorts und die Anpassung der Antennenhöhe und -abstrahlrichtung erreicht werden kann, ohne die Leistung der Antennen übermässig zu reduzieren. Diese Möglichkeit würde nicht mehr bestehen, wenn vorsorgliche Emissionsbegrenzungen im gesamten, den Vögeln zugänglichen Luftraum eingehalten werden müssten.

Mit dem BAFU und dem Verwaltungsgericht ist daher davon auszugehen, dass auch keine, über die NISV hinausgehenden, vorsorglichen Emissionsbegrenzungen im vorliegenden Fall anzuordnen sind.

5.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 66 und 68 BGG).

Nach ständiger bundesgerichtlicher Praxis handelt es sich bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten im Bereich des Bau- und Umweltrechts nicht um vermögensrechtliche Streitigkeiten. Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin bemisst sich deshalb ihre Parteientschädigung nicht nach einem Streitwert, sondern nach Art. 6 des Reglements über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht vom 31. März 2006 (SR 173.110.210.3). Danach beträgt das Honorar, je nach Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache sowie nach Arbeitsaufwand, Fr. 600 - 18’000. Im vorliegenden Fall erscheint eine Parteientschädigung von Fr. 2’000 angemessen.

Erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3’000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Der Beschwerdeführer hat die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2’000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Einwohnergemeinde Langenthal, der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, sowie dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 24. April 2008
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Féraud Gerber