VPB 68.76

(Auszug aus dem Entscheid der Rekurskommission UVEK vom 18. Dezember 2003 [REKO UVEK D-2003-26])

Art. 16-16h EleG. Art. 24 RPG. Errichtung einer Mobilfunkanlage auf bestehendem Hochspannungsmast ausserhalb der Bauzone.

- Eine kombinierte Beurteilung verschiedener Emissionsquellen ist nur zulässig, soweit die Strahlungen auf Grund des Verwendungszwecks und des räumlichen Zusammenhangs der fraglichen Anlage zugerechnet werden können (E. 7.2).

- Für die Errichtung einer Mobilfunkantenne auf einem bestehenden Hochspannungsmast ausserhalb der Bauzone sind ebenso wie im kantonalen Baubewilligungsverfahren Art. 24 RPG sowie die dazu ergangene Rechtsprechung massgebend. Demnach hat auch die Plangenehmigungsbehörde des Bundes vorerst den Bedarf an einer neuen Anlage abzuklären. Anschliessend hat sie unter Einbezug aller bereits bestehenden und geplanten Sendeanlagen nach Alternativstandorten zu suchen und im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung die insgesamt beste Lösung mit möglichst geringen Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu finden (E. 8.2 f.).

- Pflicht der Plangenehmigungsbehörde, die Fachbehörden des Bundes im konzentrierten Entscheidverfahren anzuhören (E. 8.3.3).

- Vorteile wie die Mitbenützung einer bestehenden Anlage und vorhandener Infrastruktur an einem bereits vorbelasteten Ort vermögen einen Standort ausserhalb der Bauzone ohne Abklärung möglicher Alternativen noch nicht zu begründen (E. 8.5).

Art. 16-16h LIE. Art. 24 LAT. Mise en place d'une installation de radiocommunication mobile sur un pylône pour ligne à haute tension existant en dehors de la zone à bâtir.

- Une évaluation combinée de différentes sources d'émissions est permise uniquement lorsque les rayonnements peuvent être imputés à l'installation litigieuse en termes de destination et de relation spatiale (consid. 7.2).

- Tout comme dans la procédure cantonale d'autorisation de construire, l'art. 24 LAT et la jurisprudence y relative sont déterminants pour l'installation d'une antenne de radiocommunication mobile sur un pylône pour ligne à haute tension existant en dehors de la zone à bâtir. L'autorité fédérale chargée de l'approbation des plans doit donc commencer par examiner le besoin d'une nouvelle installation. Elle doit ensuite, moyennant la prise en compte de toutes les installations d'émission déjà existantes et planifiées, rechercher des implantations alternatives et déterminer dans le cadre d'une pesée complète des intérêts la solution globalement la meilleure dont les effets en terme d'espace et sur l'environnement sont les plus restreints (consid. 8.2 s.).

- Obligation de l'autorité chargée de l'approbation des plans de consulter les autorités fédérales compétentes dans le cadre d'une procédure concentrant plusieurs décisions (consid. 8.3.3).

- Des avantages tels que la co-utilisation d'une installation existante et d'une infrastructure disponible dans un lieu déjà grevé ne suffisent pas à justifier une implantation en dehors de la zone à bâtir sans avoir examiné les alternatives possibles (consid. 8.5).

Art. 16-16h LIE. Art. 24 LPT. Realizzazione di un'installazione di radiocomunicazione mobile su un traliccio dell'alta tensione già esistente al di fuori della zona edificabile.

- Una valutazione combinata di diverse fonti di emissioni è ammissibile solo nella misura in cui le radiazioni possono essere imputate all'installazione in questione a causa dello scopo di utilizzo e della relazione di spazio (consid. 7.2).

- Come nella procedura di rilascio del permesso di costruzione cantonale, per la realizzazione di un'antenna per la radiocomunicazione su un traliccio dell'alta tensione già esistente al di fuori della zona edificabili sono rilevanti l'art. 24 LPT e la relativa giurisprudenza. Sulla base di questi elementi, anche l'autorità di approvazione dei piani della Confederazione deve dapprima chiarire la necessità di una nuova installazione. In seguito, l'autorità deve cercare luoghi alternativi tenendo conto di tutte le installazioni di emissione già esistenti e pianificate e, nel quadro di una ponderazione completa degli interessi, essa deve trovare la soluzione complessivamente migliore con i più bassi effetti sul territorio e l'ambiente (consid. 8.2 f.).

- Obbligo dell'autorità di approvazione dei piani di consultare le autorità specializzate della Confederazione nella procedura di decisione concentrata (consid. 8.3.3).

- Vantaggi quali la possibilità di utilizzare un'installazione esistente ed un'infrastruttura operativa in un luogo che già subisce immissioni non bastano a giustificare l'installazione al di fuori della zona edificabile senza chiarire le possibili alternative (consid. 8.5).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Am 17. Dezember 2001 reichte die X AG beim Eidgenössischen Starkstrominspektorat (ESTI) ein Gesuch für die Ergänzung der Richtstrahlantennenanlage auf dem ausserhalb der Bauzone von Maladers gelegenen Hochspannungsmast Nr. 18 der von ihr betriebenen 60/60/10 kV-Leitung Lüen-Chur ein. Geplant war die Installation zweier Antennen der Y AG auf der Mastspitze für den Mobilfunk GSM 900/1800 MHz und UMTS sowie zweier Gitterrost-Serviceplattformen für Montagearbeiten. Mangels Bereinigung der Einsprachen überwies das ESTI das Gesuch am 21. November 2002 dem Bundesamt für Energie (BFE) zum Entscheid, welches die Planvorlage am 21. März 2003 mit Auflagen genehmigte. Dagegen gelangten A und B mit Beschwerde vom 2. Mai 2003 an die Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (REKO/UVEK).

Aus den Erwägungen:

7.2. Weiter verlangen die Beschwerdeführerinnen eine kombinierte Beurteilung der Strahlungsbelastung unter Berücksichtigung aller elektrischer Anlagen in der Nähe ihrer Liegenschaft (60/60/10 kV-Stromleitung mit zehn Kabeln, bestehende und geplante Antennenanlage mit sechs Antennen, Versorgungseinheit, Podest mit Maschinerie für die Antennenanlage unter dem Mast Nr. 18, Transformatorenstation neben dem Mast Nr. 18, Mobilfunkantenne auf dem Mast Nr. 22, Mobilfunkantenne in der Nähe von Mast

Nr. 17 [recte: Fernsehsendeanlage], verschiedene verkabelte elektrische Leitungen).

Der Anlagegrenzwert ist eine Emissionsbegrenzung für die von einer Anlage allein erzeugte Strahlung (Art. 3 Abs. 6 der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung [NISV], SR 814.710). Damit fragt sich, welche Strahlungsquellen einer Anlage - im vorliegenden Fall der strittigen Mobilfunkanlage - zuzurechnen sind. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) als Fachinstanz des Bundes hat diesbezüglich in seiner Vernehmlassung ausgeführt, dass für die Anlagezugehörigkeit der Verwendungszweck und der räumliche Zusammenhang massgebend seien. Hinsichtlich Sendeanlagen für Mobilfunk und drahtlose Teilnehmeranschlüsse folgt aus Anhang 1 Ziff. 61 und 62 NISV, dass darunter Sendeanlagen von zellularen Mobilfunknetzen und Sendeanlagen für drahtlose Teilnehmeranschlüsse mit einer gesamten äquivalenten Strahlungsleistung (ERP) von mindestens 6 W, nicht aber Richtfunkanlagen fallen. Weiter gelten als Anlage alle Sendeantennen, die auf demselben Mast angebracht sind oder die in einem engen räumlichen Zusammenhang, namentlich auf dem Dach des gleichen Gebäudes, stehen. Wie das BUWAL zu Recht festgehalten hat, können nach dem Kriterium des Verwendungszwecks die Strahlungen, die von der
Richtstrahlantenne, den Frei- und Kabelleitungen oder der Transformatorenstation erzeugt werden, nicht zur Strahlung der Mobilfunkanlage gezählt werden. Nach dem Kriterium des räumlichen Zusammenhangs gehören die mehr als 200 m entfernten und wesentlich tiefer bzw. höhere gelegenen Mobilfunkantenne auf dem Mast Nr. 22 und Fernsehsendeanlage - diese unabhängig vom Verwendungszweck - ebenfalls nicht zur strittigen Mobilfunkanlage auf dem Mast Nr. 18 (vgl. zum Begriff des engen räumlichen Zusammenhangs das Urteil des Bundesgerichts vom 8. April 2002, 1A.10/2001). Mit dem BUWAL ist damit einig zu gehen, dass die von den Beschwerdeführerinnen verlangte kombinierte Beurteilung der Strahlungsbelastung nicht zulässig ist.

8. Die Beschwerdeführerinnen stellen ferner den Bedarf an einer zusätzlichen Mobilfunkanlage in Frage. Ihrer Ansicht nach reicht die Abdeckung durch bestehende Sendeanlagen im fraglichen Gebiet aus. Ebenso erachten sie den von der Beschwerdegegnerin 2 gewählten Standort auf dem Mast Nr. 18 als nicht zwingend und verweisen auf mögliche Alternativstandorte wie insbesondere den Mast Nr. 22 mit einer Mobilfunkantenne der Firma V oder die Fernsehsendeanlage der W AG.

8.1. Mobilfunkantennen auf bestehenden Hochspannungsmasten sowie dazugehörende Installationen wie Container bzw. Installationsschränke sind im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren nach dem Bundesgesetz vom 24. Juni 1902 betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (EleG, SR 734.0) zu bewilligen (Entscheid REKO/UVEK vom 12. Februar 2003, D-2002-29, E. 3.3, teilweise publiziert in VPB 67.87). Die Erteilung einer solchen Plangenehmigung beinhaltet eine Baubewilligung im Sinne von Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz [RPG], SR 700). Für geplante Antennenanlagen innerhalb der Bauzone hat die REKO/UVEK im genannten Entscheid bereits festgehalten, dass im Plangenehmigungsverfahren nach Bundesrecht analog zu den in einem kantonalen Baubewilligungsverfahren geltenden Grundsätzen weder eine Bedürfnisprüfung noch eine Suche nach Alternativstandorten unter Berücksichtigung der Netze aller Mobilfunkanbieterinnen erfolgen müsse, soweit kantonales oder kommunales Recht keine entsprechende Koordinationspflicht vorschreiben. Für eine Anlage innerhalb der Bauzone bestehe grundsätzlich ein Anspruch auf Bewilligungserteilung, sofern die Anlage dem Zweck der
entsprechenden Nutzungszone entspreche und die Anforderungen des kommunalen und kantonalen Rechts (insbesondere des Baurechts) und des Bundesrechts (namentlich der NISV) erfüllt seien (Entscheid REKO/UVEK vom 12. Februar 2003, D-2002-29, E. 4.3.2, teilweise publiziert in VPB 67.87).

8.2. Der für die vorliegend strittige Mobilfunkanlage vorgesehene Standort auf dem Mast Nr. 18 liegt in der Forstwirtschafts- und Kiesabbauzone ausserhalb der Bauzone der Gemeinde Maladers. Weil die Errichtung der Anlage bauliche Massnahmen erfordert und der Zweck des bestehenden Hochspannungsmasts nicht geändert, sondern ergänzt wird, findet die in Art. 24a RPG vorgesehene Ausnahmebewilligung keine Anwendung. Demnach ist für die Errichtung einer Mobilfunkantenne auf einem bestehenden Hochspannungsmast ausserhalb der Bauzone ebenso wie im kantonalen Baubewilligungsverfahren Art. 24 RPG massgebend. Danach dürfen Bauten und Anlagen nur dann ausserhalb der Bauzone errichtet werden, wenn der Zweck des Bauvorhabens einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

8.2.1. Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Standortgebundenheit im Sinne von Art. 24 Bst. a RPG dann zu bejahen, wenn eine Anlage aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist (so genannte positive Standortgebundenheit), oder wenn ein Werk aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist (so genannte negative Standortgebundenheit). Dabei genügt eine relative Standortgebundenheit: Erforderlich ist nicht, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt. Es müssen jedoch besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber Standorten innerhalb der Bauzone als viel vorteilhafter erscheinen lassen. Diese Voraussetzungen beurteilen sich nach objektiven Massstäben, auf die subjektiven Vorstellungen und Wünsche des Einzelnen kommt es dabei nicht an (BGE 129 II 63 E. 3.1, BGE 124 II 252 E. 4a, BGE 108 Ib 359 E. 4a).

8.2.2. Nebst der Standortgebundenheit setzt eine Baubewilligung nach Art. 24 RPG voraus, dass der geplanten Anlage keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 Bst. b RPG). Die Interessenabwägung verlangt, dass die betroffenen Interessen ermittelt, beurteilt und im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigt werden (Art. 3 Abs. 1 und 2 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV], SR 700.1; BGE 129 II 63 E. 3.1, BGE 123 II 256 E. 5.b.aa).

8.2.3. Mobilfunkantennen bilden Teile eines Netzes, welches der Versorgung mit Mobiltelefonie dient. Mit der Errichtung neuer Antennen bezweckt die Mobilfunkbetreiberin in der Regel, eine Abdeckungslücke des eigenen Netzes zu beseitigen oder die Netzkapazitäten zu verbessern. Die Rechtsprechung hat sich bereits mehrfach mit dem Bau von Mobilfunkantennen ausserhalb der Bauzone auseinandergesetzt. Danach ist ein Antennenstandort ausserhalb der Bauzone grundsätzlich dann 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 jedoch wirtschaftliche Vorteile des gewählten Standortes oder zivilrechtliche Gründe für die Standortwahl wie z. B. die Weigerung eines Eigentümers, einer Antenne auf seinem Baugrundstück zuzustimmen (Urteil des Bundesgerichts vom 23. Mai 2003, 1A.186/2002, E. 3.1, mit Hinweis auf den Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 12. Dezember 2000 [BVR 2001 252 E. 5c]).

In seiner neuesten Rechtsprechung hat das Bundesgericht ausgeführt, dass nicht jedweder funktechnische Vorteil zur Bejahung der relativen Standortgebundenheit führen könne, sondern es müsse zusätzlich geprüft werden, ob ein ausserhalb der Bauzone erzielbarer Abdeckungsvorteil so wichtig sei, dass er den vorgesehenen Standort gegenüber Standorten innerhalb der Bauzone

als «viel vorteilhafter» erscheinen lasse. Der Begriff der Standortgebundenheit setze somit ebenfalls eine Interessenabwägung voraus. Weil sich diese Prüfungspunkte mit den wesentlichen Elementen der Interessenabwägung nach Art. 24 Bst. b RPG überschneiden würden, könne die Standortgebundenheit nicht losgelöst von der gesamthaften Interessenabwägung beurteilt werden. Zu prüfen sei somit, ob überhaupt ein Bedürfnis für die Versorgung des fraglichen Gebiets mit Mobiltelefonie bestehe und wenn ja, in welcher Qualität. Ferner müsse geprüft werden, ob die gewünschte Versorgung des fraglichen Gebiets nicht auf andere Weise, z. B. durch den Ausbau oder die Mitbenutzung von bereits bestehenden Sendemasten oder den Abschluss eines «Roamingvertrages» sichergestellt werden könne. Dies setze voraus, dass die bereits bestehenden und geplanten Sendeanlagen aller
Mobilfunkanbieterinnen innerhalb und ausserhalb der Bauzone in die Prüfung miteinbezogen werden. Beim Vergleich zwischen dem projektierten Standort und möglichen Alternativstandorten seien nicht nur funktechnische Aspekte, sondern auch alle anderen Interessen, namentlich des Natur- und Landschaftsschutzes, zu berücksichtigen, um die insgesamt beste Lösung mit möglichst geringen Auswirkungen auf Raum und Umwelt zu finden (Urteil des Bundesgerichts vom 23. Mai 2003, 1A.186/2002, E. 3.4, mit Hinweisen, u. a. auf BGE 129 II 63 E. 3.3).

8.3. Was die Anwendung von Art. 24 RPG angeht, so vertreten Vorinstanz und ESTI im vorliegenden Verfahren die Ansicht, es sei Sache des Kantons, sich in seiner Stellungnahme zu den Fragen der Raumplanung und den Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung zu äussern. Allein die kantonalen Behörden könnten im konkreten Fall die Situation vor Ort beurteilen und die Koordination einer geplanten Antenne mit anderen bereits bestehenden oder geplanten Anlagen sicherstellen. Vorliegend habe das kantonale Amt für Raumplanung in seiner Stellungnahme vom 14. März 2002 keine Einwände gegen die geplante Antennenanlage vorgebracht. Weiter habe die Gesuchstellerin mit den eingereichten Unterlagen die Standortgebundenheit des Vorhabens nachgewiesen. Aus dem Protokoll der Einspracheverhandlung geht ergänzend hervor, dass vier Standorte zur Auswahl gestanden sind, die Abdeckung in der Gemeinde Maladers schlecht und der Standort auf dem Hochspannungsmast eine gute Lösung sei.

8.3.1. Vorab ist festzuhalten, dass die kantonale Fachstelle zu raumplanungsrechtlichen Fragen gar nicht Stellung genommen hat. Auch aus den Vorakten geht nicht hervor, welche Deckungs- oder Kapazitätslücken die Beschwerdegegnerin 2 aus welchen Gründen mit der geplanten Anlage schliessen bzw. welche Empfangsqualität sie mit der geplanten Anlage erreichen möchte, so dass der Vorinstanz bzw. dem ESTI vorzuwerfen ist, den Bedarf an einer neuen Antennenanlage im fraglichen Gebiet nicht abgeklärt zu haben. Hinsichtlich der Frage der Standortgebundenheit der geplanten Anlage fehlen den Vorakten Anhaltspunkte dafür, ob untersucht worden ist, welche Sendeanlagen in der Region in- und ausserhalb der Bauzonen bereits bestehen und welche geplant sind. Weiter ist unklar, welche drei Alternativstandorte bei der Standortwahl anlässlich der Einspracheverhandlung in die Überlegungen einbezogen worden sind und ob noch weitere Alternativstandorte geprüft worden sind. Der Entscheid für den Standort auf dem Mast Nr. 18 wurde offenbar damit begründet, dass dieser Standort funktechnische Vorteile aufweise. Die Vorinstanz bzw. das ESTI haben indessen für diesen Entscheid, obwohl die Standortgebundenheit der Anlage von den Einsprechenden
bestritten wurde, weder aussagekräftige Unterlagen wie Abdeckungskarten eingefordert, noch haben sie weitere Vor- und Nachteile möglicher Alternativstandorte geprüft. Damit fehlen dem angefochtenen Entscheid die von Art. 24 RPG und Art. 3 RPV verlangten Abklärung darüber und Begründung dafür, dass der bewilligte Standort die insgesamt beste Lösung mit den geringsten Auswirkungen auf Raum und Umwelt ist.

Zwar trifft es zu, dass der Stellungnahme des Kantons in Plangenehmigungsverfahren nach Bundesrecht besondere Bedeutung zukommt, insbesondere wenn es um die Abklärung der örtlichen Verhältnisse, der Berücksichtigung kantonalen und kommunalen Rechts und der Koordination der geplanten Anlage mit den anderen Standorten der Gesuchstellerin und den Netzen der übrigen Mobilfunkbetreiberinnen geht. Dies entbindet die Genehmigungsbehörde des Bundes jedoch nicht davon, bei nicht ausreichenden Informationen durch den Kanton gestützt auf den Grundsatz der Feststellung des Sachverhaltes von Amtes wegen (Art. 12 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021) selber entsprechende Abklärungen zu tätigen. Diesbezüglich besteht eine Mitwirkungspflicht der Gesuchstellerin, hat diese doch im Gesuch unter anderem Angaben über den Zusammenhang der geplanten Anlage mit bestehenden Anlagen, die Begründung des Projektes, die Auswirkungen auf die Umwelt und die Landschaft und die Abstimmung mit der Raumplanung zu machen (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 2. Februar 2000 über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen [VPeA], SR 734.25).

8.3.2. Die Vorinstanz hat somit in Verletzung von Art. 12 VwVG den Sachverhalt nicht ausreichend abgeklärt. Weiter ist der angefochtene Entscheid nicht rechtsgenüglich begründet. Eine mangelhafte Begründung hat wiederum eine Verletzung des Anspruchs der Verfügungsadressaten auf rechtliches Gehör zur Folge (Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 354 f., mit Hinweisen).

8.3.3. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) rügt in diesem Zusammenhang, es sei im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens gar nicht konsultiert worden. Dies habe zur Folge gehabt, dass es seinen von der Leitbehörde abweichenden Standpunkt bezüglich der Anwendung von Art. 24 RPG erst im Beschwerdeverfahren habe einbringen können.

Für die Anhörung der Fachbehörden im konzentrierten Entscheidverfahren gilt Art. 62a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) und für das Bereinigungsverfahren Art. 62b RVOG (Art. 16g EleG). Die Fachbehörden haben das Recht und die Pflicht, ein Vorhaben aus ressortspezifischer Sicht zu prüfen und der Leitbehörde entsprechende Anträge zu stellen. Damit werden nicht nur allfällige Uneinigkeiten offen gelegt (Botschaft des Bundesrates vom 25. Februar 1998, BBl 1998 III 2599), sondern die Leitbehörde wird zur Auseinandersetzung mit den Fachbehörden gezwungen und muss für den Fall, dass sie den gestellten Anträgen nicht folgen kann oder diese mit Anträgen anderer Fachbehörden nicht vereinbar sind, das Bereinigungsverfahren einleiten. Können bestehende Meinungsverschiedenheiten nicht ausgeräumt werden und wird somit keine einvernehmliche Lösung gefunden, so hat die Leitbehörde in ihrem Entscheid die abweichenden Stellungnahmen der Fachbehörden inhaltlich korrekt wiederzugeben (vgl. Art. 62b Abs. 3 RVOG). Eigener Sachverstand der Leitbehörde kann die Fachkompetenz der anderen Bundesstellen nicht ersetzen. Umwelt- und Raumplanungsfachbehörden beim Bund sind das BUWAL und das ARE.
Sie sind zwingend nach den Vorschriften des RVOG anzuhören (vgl. dazu Entscheid REKO/UVEK vom 31. Juli 2000, B-2000-67 E. 6 ff., teilweise publiziert in VPB 64.119).

Zwar besteht offenbar zumindest zwischen dem ARE und dem ESTI gestützt auf ein Schreiben vom 30. August 2000 eine Vereinbarung, wonach in gewissen Fällen auf die Anhörung verzichtet werden kann. Eine solche Vereinbarung ist gestützt auf Art. 62a Abs. 4 RVOG zulässig, soweit sie Bagatellfälle regelt (BBl 1998 2614), um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Weil vorliegend offensichtlich kein solcher Bagatellfall vorliegt, haben das ESTI bzw. die Vorinstanz Bundesrecht verletzt, indem sie die Bundesstellen nicht angehört haben.

8.3.4. Grundsätzlich entscheidet die Beschwerdeinstanz in der Sache selbst und weist diese nur ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Die REKO/UVEK verfügt über volle Kognition (E. 5). Weil die Fragen der Anwendbarkeit von Art. 24 RPG und des Prüfungsumfanges in Plangenehmigungsverfahren nach Bundesrecht für Mobilfunkantennen noch nicht richterlich beurteilt worden sind, hat die REKO/UVEK von einer Rückweisung abgesehen und die von der Beschwerdegegnerin 2 anlässlich des Augenscheins und der mündlichen Verhandlung anerbotenen Beweismittel zur Klärung des Sachverhaltes entgegen genommen, zumal die Beschwerdeführerinnen Gelegenheit erhielten, dazu Stellung zu nehmen. Auch die Fachbehörden des Bundes erhielten Gelegenheit, sich zum Verfahren eingehend zu äussern. Verfahrensmängel gelten damit als geheilt. Festzuhalten ist jedoch, dass die REKO/UVEK in der Regel einen Rückweisungsentscheid fällt, wenn gravierende Verfahrensmängel vorliegen und ein umfassendes Beweisverfahren nachgeholt werden muss (Entscheid REKO/UVEK vom 31. Juli 2000, B-2000-67, E. 7, teilweise publiziert in VPB 64.119; vgl. auch Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 694).

8.4. Aus den Ausführungen der Beschwerdegegnerin 2 anlässlich des Augenscheins und der mündlichen Verhandlung und ihren schriftlichen Stellungnahmen folgt, dass sie mit der geplanten Anlage beabsichtigt, die Abdeckung ihres Mobilfunknetzes auf und entlang den Strecken Chur-Malix und Chur-Passugg, im Talbereich der Plessur zwischen Chur und Passugg sowie im Dorf Passugg zu verbessern. Ihr geht es darum, einerseits für Fahrzeuglenker auf der Strasse von Chur nach Malix und nach Passugg die Empfangsleistung derart zu verbessern, dass Gespräche infolge zu geringer Sendeleistung nicht mehr unterbrochen werden. Gemäss ihren Ausführungen ist dafür eine Pegelstärke von mindestens -83dBm (Farbbereiche dunkelblau, rot, orange und gelb) erforderlich. Bereits ein kurzer Strassenabschnitt mit geringerer Empfangsleistung führe dazu, dass ein Gespräch abgebrochen werde und die Gesprächsteilnehmer gezwungen seien, eine neue Verbindung aufzubauen. Andererseits beabsichtigt die Beschwerdegegnerin 2, im fraglichen Gebiet den Empfang innerhalb von Gebäuden zu ermöglichen bzw. zu verbessern, wofür eine Pegelstärke von -71dBm (dunkelblau und rot), in gewissen Häusern von -75dBm (dunkelblau, rot und orange) erforderlich sei. Als Beweis für die
behaupteten Abdeckungslücken hat die Beschwerdegegnerin diverse Abdeckungskarten eingereicht.

8.4.1. Hinsichtlich der Aussagekraft der Abdeckungskarten hat die Beschwerdegegnerin 2 anlässlich der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass diese auf Computerberechnungen basierenden Karten nicht an allen Orten die effektive Empfangsstärke wiedergeben würden, weil die topographischen Einzelheiten, natürliche Hindernisse wie Bäume und Reflexionen nicht berücksichtigt werden könnten. Die Abdeckung in der Nähe einer Antenne sei oft besser als auf einer Karte dargestellt und mit zunehmender Entfernung von der Antenne könne die effektive Empfangsstärke schlechter sein als berechnet. Gemäss Aussagen der Beschwerdegegnerin 2 zeige sich diese Diskrepanz in Churwalden. Gemäss Abdeckungskarte 5 weise das Dorf zwar eine optimale Abdeckung auf (dunkelblauer Bereich). Messungen hätten jedoch ergeben, dass auf Grund der grossen Distanz zwischen der Antenne auf dem Parpaner Rothhorn und Churwalden der Empfang innerhalb von Gebäuden ungenügend sei.

Festzustellen ist somit, dass die aus den Abdeckungskarten hervorgehenden, mit Farben kenntlich gemachten unterschiedlichen Empfangsleistungen als Annäherung an die tatsächlich zu erwartenden Verhältnisse zu betrachten sind und die Zuverlässigkeit der Karten von der Distanz zwischen Antenne und Empfangsort abhängig ist. Weil diese Einschränkung für alle Abdeckungskarten gleichermassen gilt, besteht kein Anlass, an der grundsätzlichen Aussagekraft der Abdeckungskarten zu zweifeln bzw. deren Plausibilität generell in Frage zu stellen, zumal eine realitätsgetreuere Wiedergabe der Abdeckungsverhältnisse nur mittels aufwändiger Messungen und nach Errichtung einer geplanten Anlage möglich sein dürfte. Auch die Beschwerdeführerinnen behaupten nicht, die Abdeckungskarten seien ein untaugliches Mittel, um die bestehende und prognostizierte Abdeckung beurteilen zu können. Anlässlich der mündlichen Verhandlung haben sie jedoch eingewendet, es sei nicht nachvollziehbar, dass im Abdeckungsplan 8, welcher die Empfangsstärke wiedergebe, wenn die geplante Antenne auf der Fernsehsendeanlage der W AG installiert würde, das gerade Strassenstück kurz vor Malix nicht im dunkelblauen Pegelbereich liege, obwohl dieser Streckenabschnitt vom
Fernsehsendemast aus einsehbar sei. Die Beschwerdegegnerin 2 hat nicht ausgeschlossen, dass die tatsächliche Empfangsleistung einer Antenne auf der Fernsehsendeanlage auf der gesamten Strecke Chur-Malix zu einer Abdeckung im dunkelblauen Bereich führen könnte. Dass ein infolge des Kiesabbaus abgetragener Hügel Ursache einer allfälligen Diskrepanz zwischen computerberechneter und tatsächlicher Empfangsstärke sein kann, wie die Beschwerdeführerinnen vermuten, kann ausgeschlossen werden. Denn den Computerberechnungen dürften kaum derart detailliert erfasste topographische Einzelheiten zu Grunde liegen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass eine auf der fraglichen Strecke allenfalls bessere Empfangsleistung mit der zuvor angeführten relativen Aussagekraft der Abdeckungskarten zusammenhängt. Die REKO/UVEK sieht deshalb keinen Anlass, von einer falschen Berechnung auszugehen bzw. die Abdeckungskarte 8 verifizieren zu lassen.

8.4.2. Aus den eingereichten Abdeckungskarten 5 und 5.1 geht hervor, dass das Mobilfunknetz der Beschwerdeführerin 2 in den genannten Gebieten Deckungslücken bzw. Gebiete mit geringerer Empfangsstärke aufweist. Das Bedürfnis der im Konkurrenzkampf mit anderen Mobilfunkanbieterinnen stehenden Beschwerdegegnerin 2, die Qualität auf ihrem Funknetz im fraglichen Gebiet zu verbessern, um ihrer Kundschaft insbesondere auf den Strassen und in Gebäuden einen ununterbrochenen Empfang zu ermöglichen, ist demnach ausgewiesen. Im Übrigen ist die Verwendung eines Telefons mit Freisprecheinrichtung während der Fahrt grundsätzlich erlaubt (vgl. e contrario Ziff. 311 der Bussenliste im Anhang 1 der Ordnungsbussenverordnung vom 4. März 1996 [OBV], SR 741.031).

8.4.3. Im Zusammenhang mit dem Bedarf wenden die Beschwerdeführerinnen weiter ein, die beabsichtigte Abdeckung könne auch nur mit einer Antenne mit Azimut 270 und anderer Elevation erreicht werden, so dass die nach Chur gerichtete Antenne mit Azimut 305 überflüssig sei. Die Beschwerdegegnerin 2 beabsichtigt vom vorgesehenen Standort aus ein Gebiet mit nicht ausreichender Empfangsleistung abzudecken, welches ungefähr von Azimut 140 bis Azimut 310 reicht (Azimut 0 entspricht der Nordrichtung), mithin einen Bereich von rund 170 Grad umfasst. Vorgesehen sind zwei Antennen mit Azimut 185 bzw. 305. Jede Antenne weist horizontal einen ellipsenförmigen Strahlungsbereich auf, dessen Öffnungswinkel gemäss technischen Angaben im vollen Leistungsbereich je nach Frequenzbereich 115 bis 125 Grad und bei noch halber Strahlungsleistung (Half-power Beam Width) 63 bis 67 Grad beträgt. Bereits auf Grund dieser technischen Gegebenheiten überzeugt die Argumentation der Beschwerdegegnerin 2, für die Abdeckung des fraglichen Gebietes, dessen Bedarf ausgewiesen ist, zwei Antennen zu benötigen. Der Einwand der Beschwerdeführerinnen, die Antenne mit Azimut 305 strahle über die Häusergruppe beim Mast Nr. 22 hinweg, trifft zwar zu. Allerdings
dürfte sich auf Grund der grossen Distanz von mehr als 200 m zwischen dem Mast Nr. 18 und der Häusergruppe kaum Probleme im Zusammenhang mit der NISV stellen. Demzufolge besteht keine Veranlassung, die Anzahl und die Hauptstrahlrichtung der Antennen in Frage zu stellen.

8.5. Damit stellt sich die Frage nach dem optimalen Standort für die geplante Antennenanlage. Bei der Prüfung, welche Alternativstandorte in die Betrachtung einzubeziehen sind, ist zu berücksichtigen, dass mit dem vorgesehenen Standort auf dem Mast Nr. 18 eine aus raumplanungsrechtlichen Überlegungen grundsätzlich erwünschte Bündelung von Infrastrukturanlagen erreicht würde und auf Grund der bereits vorhandenen Installationen nur die beiden Antennen und keine zusätzlichen Bauten, insbesondere keine Installationsschränke, errichtet werden müssten. Zudem wären die erforderlichen Leitungen und die Stromzufuhr bereits vorhanden. Gegen den sich am Rand einer Kiesabbauzone befindenden Standort auf einem bestehenden Hochspannungsmast sprechen auch keine Gründe des Natur- und Heimatschutzes. Schliesslich sind am vorgesehenen Standort die Grenzwerte für nichtionisierende Strahlung eingehalten. Weil es sich jedoch um einen Standort ausserhalb der Bauzone handelt, vermögen diese Vorteile den Standort noch nicht zu begründen und es sind Alternativen abzuklären.

8.5.1. Als Alternativstandorte ausserhalb der Bauzone wurden von der Beschwerdegegnerin 2 der näher bei Chur stehende Mast Nr. 22 der 60/60/10 kV-Leitung Lüen-Chur mit einer bereits vorhandenen Mobilfunkanlage der V sowie die knapp ausserhalb des Dorfes Maladers stehende Fernsehsendeanlage der W AG berücksichtigt. Ein Vergleich der Abdeckungskarten 6, 7 und 8 ergibt, dass die Antennen vom geplanten Standort aus die Abdeckungslücken auf den Strecken Chur-Malix und Chur-Passugg, im Talbereich der Plessur zwischen Chur und Passugg sowie in Passugg selber - wenn auch teilweise mit geringfügigen Unterschieden - am besten zu beheben vermögen. Weiter ist in Betracht zu ziehen, dass die Fernsehsendeanlage in der Naturschutz- und Archäologiezone liegt, an diesem Standort aber zusätzlich Installationsschränke errichtet und Leitung verlegt werden müssten. Beim Mast Nr. 22 müsste die Beschwerdegegnerin 2 ebenfalls Installationsschränke errichten. Weitere Alternativstandorte ausserhalb der Bauzone sind nicht erkennbar und wurden auch nicht geltend gemacht. Festzustellen ist somit, dass eine Standortoptimierung ausserhalb der Bauzone nicht in Betracht fällt.

8.5.2. Bei der Berücksichtigung von Alternativen innerhalb der Bauzone von Maladers sind vorab die topographischen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Das Dorf liegt am Hang des stark ansteigenden Ochsenbergs. Der Hang ist im Bereich des Dorfes leicht nach vorne gedrückt, so dass der westliche Teil des Dorfes in südwestlicher Richtung nach Malix, Churwalden und ins Landwassertal ausgerichtet ist, während sich der Rest des Dorfes in südöstlicher Richtung nach Praden und dem Aroser Weisshorn orientiert. Der Höhenunterschied zwischen dem tiefer gelegenen südlichen und dem höher gelegenen nordöstlichen Dorfteil beträgt mehr als 100 m. Diese topographischen Gegebenheiten führen dazu, dass, wie die Beschwerdegegnerin 2 in der mündlichen Verhandlung glaubhaft dargelegt hat, als Alternativen innerhalb der Bauzone solche Standorte eher in Frage kommen, die am südwestlich ausgerichteten Hang liegen und die nicht zu tief gewählt sind. Aber auch die mögliche Belastung durch nichtionisierende Strahlung spricht dafür, einen möglichen Alternativstandort möglichst am westlichen Dorfrand zu wählen. Aus den Abdeckungskarten 10 und 11 zu den von der Beschwerdegegnerin 2 gewählten beiden Standorten innerhalb der Bauzone ergibt sich, dass
diese Standorte den Bereich Meiersboden im Talbereich der Plessur und auch den zweiten Teil der Strecke Chur-Malix nicht optimal abdecken würden, auch wenn die berechnete Pegelstärke zumindest für Fahrzeuglenker ausreichend sein dürfte. Gemäss glaubhaften Ausführungen der Beschwerdegegnerin 2 müssten zudem die Antennen an einem Standort innerhalb der Bauzone freistehend auf einem 20-25 m hohen Mast errichtet werden; ein Dachaufbau dürfte an der fehlenden Dämpfung der Holzdächer scheitern.

8.5.3. Anlässlich der mündlichen Verhandlung hat sich weiter gezeigt, dass entgegen den Überlegungen des ARE die Wahl eines Standorts innerhalb der Bauzone von Maladers einen anderen geplanten Antennenstandort nicht überflüssig machen würde. Auch die Optimierung einer anderen geplanten Anlage würde den Standort Maladers nicht erübrigen.

Die in Churwalden von der V geplante freistehende Mobilfunkantenne ausserhalb der Bauzone, welche von der Beschwerdegegnerin 2 und der W AG mitbenützt werden soll, bezweckt eine bessere Abdeckung im Dorf Churwalden (Abdeckungskarte 9). Eine weitere Mobilfunkanlage in der Region ist von der W AG und der Beschwerdegegnerin 2 auf einem Hochspannungsmast ausserhalb der Bauzone von Tschiertschen geplant und bezweckt die Abdeckung der Lücken östlich von Maladers zwischen Calfreisen und St. Peter, im und um das Dorf Tschiertschen sowie in Richtung Aroser Weisshorn (ebenfalls Abdeckungskarte 9). Einer Optimierung dieser drei Standorte im Hinblick darauf, dass allenfalls nur noch zwei Anlagen notwendig wären, stehen in erster Linie die geographischen und topographischen Verhältnisse - grosse Distanzen zwischen den einzelnen Versorgungsgebieten und teilweise fehlender Sichtkontakt - aber auch die sich aus den Mitbenützungsverhältnissen in Tschiertschen und Churwalden ergebenden unterschiedlichen Interessen der beteiligten Mobilfunkbetreiberinnen entgegen.

Die Planung der Beschwerdegegnerin 2 sieht vor, dass nach einer allfälligen Inbetriebnahme der Sendeanlagen in Maladers und in Tschiertschen insbesondere östlich von Maladers bis Calfreisen, aber auch östlich von Passugg und in Praden Gebiete mit geringer Empfangsleistung bestehen bleiben. Ob die Beschwerdegegnerin 2 für diese Gebiete eine weitere Antenne benötigen wird, konnte sie anlässlich der mündlichen Verhandlung nicht sagen. Unbestritten führte die Beschwerdegegnerin 2 jedoch aus, dass sich aus einer Zusammenlegung der vorliegend strittigen Antennen mit einer allfälligen zusätzlich erforderlichen, in östlicher Richtung strahlenden Antenne an einem Standort innerhalb der Bauzone Probleme mit dem Schutz vor nichtionisierender Strahlung ergeben würden, müsste doch ein Grossteil des Dorfes Maladers überstrahlt werden. Zudem ist fraglich, ob die topographischen Verhältnisse - der Maststandort würde tiefer liegen als der östlich gelegene Dorfteil - eine solche Optimierung überhaupt zuliessen.

8.6. Der Vergleich der in Frage kommenden Antennenstandorte ergibt, dass der vorgesehene Standort sowohl im Hinblick auf die funktechnische Abdeckung wie auch aus Sicht des Landschaftsschutzes Vorteile gegenüber den möglichen Alternativstandorten in- und ausserhalb der Bauzone aufweist. Aus Sicht des Natur- und Heimatschutzes haben die zuständigen Stellen des Kantons und des Bundes keine Einwände vorgebracht und die Bestimmungen des Umweltschutzrechts sind am vorgesehenen Standort eingehalten. Als Nachteil ist demgegenüber in Betracht zu ziehen, dass der vorgesehene Standort ausserhalb der Bauzone liegt. Bei der Abwägung raumplanerischer Interessen ist jedoch zu berücksichtigen, dass am vorgesehenen Standort die Mitbenützung einer bestehenden Infrastrukturanlage an einem bereits vorbelasteten Standort vorgesehen ist und mit Ausnahme der beiden Antennen auf der Mastspitze und den beiden Standringen (vgl. dazu E. 9) keine zusätzlichen baulichen Massnahmen erforderlich wären. Weil bei der Wahl eines Standortes innerhalb der Bauzone die gesamte Anlage bestehend aus einem 20-25 m hohen Mast, Antennen und Installationsschränken erstellt werden müsste, so dass diese Anlage wesentlich stärker optisch ins Gewicht fallen würde und
eine solche Standortwahl nicht im Sinne einer Optimierung eine zusätzlich geplante Anlage überflüssig machen würde, spricht eine gesamthafte Abwägung der Vor- und Nachteile für den gewählten Standort, weil er die geringsten Auswirkungen auf Raum und Umwelt nach sich zieht.

Ergänzend ist festzuhalten, dass der geplanten Mobilfunkanlage am vorgesehenen Standort keine kommunalen und kantonalen Vorschriften des Bau- und Planungsrechts entgegenstehen. Die kommunale Behörde hat der Beschwerdegegnerin 2 mit einem

Dienstleistungsvertrag das Recht eingeräumt, die Anlage zu erstellen und zu betreiben. Die angehörten kantonalen Behörden haben sich für die Plangenehmigung ausgesprochen und die verlangten Auflagen und Bedingungen hat die Vorinstanz in die Plangenehmigung aufgenommen.

Festzuhalten ist somit, dass die Wahl des Antennenstandortes auf dem Mast Nr. 18 mit dem Bundesrecht vereinbar ist.

Homepage der Rekurskommission INUM