



G.-Nr. R3.2016.00154
BRGE III Nr. 0083/2016

Entscheid vom 6. Juli 2016

Mitwirkende Abteilungspräsident Felix Müller, Baurichter Eugen Staub, Baurichterin Monika Spring-Gross, Gerichtsschreiber Roland Blaser

in Sachen **Rekurrentin**
Swisscom (Schweiz) AG, Alte Tiefenastrasse 6, 3050 Bern

gegen **Rekursgegner**
Hochbauausschuss X, [...]

betreffend Hochbauausschussbeschluss vom 8. März 2016; Baubewilligung für Umbau der bestehenden Mobilfunkanlage

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 8. März 2016 bewilligte der Hochbauausschuss X der Swisscom (Schweiz) AG unter Statuierung verschiedener Nebenbestimmungen einen Umbau der bestehenden Mobilfunk-Basisstation an der B.-strasse 21 in X (Grundstück Kat.-Nr. 8381).

B.

Dagegen rekurrierte die Swisscom (Schweiz) AG mit Eingabe vom 13. April 2016 binnen gesetzlicher Frist beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte:

- "1. Es sei die Dispositiv-Ziffer 3.2 der Baubewilligung vom 8. März 2016 aufzuheben.
2. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekursgegnerin."

C.

Mit Verfügung vom 15. April 2016 wurde der Eingang des Rekurses vorge-merkt, diesem bezüglich der angefochtenen Dispositiv-Ziffer die aufschie- bende Wirkung zuerkannt sowie das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

In ihrer Rekursantwort vom 13. Mai 2016 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses.

E.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit entscheidrelevant, in den nachstehenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die Swisscom (Schweiz) AG ist als Adressatin der partiell angefochtenen Baubewilligung mehr als irgendwelche Dritte oder die Allgemeinheit in ihren eigenen Interessen betroffen sowie aufgrund ihrer Rügen gemäss § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) rechtsmittellegitimiert, weshalb auf ihren Rekurs einzutreten ist.

2.

Die Rekurrentin will ihre bestehende Mobilfunk-Basisstation auf dem Gebäude B.-strasse 21 (ehemalige Telefonzentrale der PTT) umbauen d.h. auf den aktuellen technischen Stand bringen sowie die Sende- und Empfangskapazität der Anlage erhöhen. Die Basisstation soll neu mit einer Gesamtleistung von maximal 9'350 W_{ERP} betrieben werden (vgl. Standortdatenblatt; act. 9.3.6). Die ebenfalls schon seit längerer Zeit auf dem gleichen Gebäude in Betrieb stehende Anlage für den Telepage-Funkdienst (150 W_{ERP}; act. 9.3.5) ist nicht Gegenstand des Umbaus und bleibt unverändert.

Mit dem teilweise angefochtenen Beschluss bewilligte die Vorinstanz die nachgesuchten Änderungen unter verschiedenen Nebenbestimmungen. U.a. verpflichtete sie die Rekurrentin nicht nur zu Abnahmemessungen bei insgesamt 7 OMEN (Orte mit empfindlicher Nutzung) innert zwei Monaten nach Inbetriebnahme der umgebauten Basisstation (Dispositiv-Ziffer 3.1), sondern zusätzlich zu periodischen Kontrollmessungen an denselben OMEN (Dispositiv-Ziffer 3.2). Im Detail hat letzterwähnte Dispositiv-Ziffer diesen Wortlaut:

"Die Messungen gemäss vorstehender Ziffer 3.1 sind alle zwei Jahre zu wiederholen und der Messbericht ist zur Prüfung und Beurteilung der Baubehörde einzureichen."

3.1.

Die kommunale Baubehörde begründet die strittige Nebenbestimmung zusammengefasst wie folgt: Seit 2011 verlange sie, dass bei Mobilfunkanla-

gen die Messungen periodisch, dass heisst alle zwei Jahre zu wiederholen und der Baubehörde zuzustellen seien. Dies diene vor allem dem Schutz der Bevölkerung von X. Mit einer periodischen Messung der Strahlung könne sichergestellt werden, dass die maximal zulässigen Werte nicht erhöht und damit weiterhin eingehalten würden. Zudem würden die Betreiber der Anlagen angehalten, die technisch und betrieblich möglichen Massnahmen zur Emissionsbegrenzung regelmässig zu prüfen und die Anlagen wenn notwendig anzupassen. Mit der Statuierung von periodischen Messungen, welche der Umsetzung von Art. 10 der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) entspreche, nehme die Baubehörde die Ängste und Befürchtungen ihrer Einwohner ernst.

3.2.

Die Rekurrentin hält periodische Kontrollmessungen, wenn die Anlagegrenzwerte – wie im vorliegenden Fall – unbestrittenermassen eingehalten seien, nicht nur für nicht sachgerecht, sondern mangels gesetzlicher Grundlage auch für rechtswidrig. Die bundesrechtliche Vollzugsempfehlung zur NISV sehe ebenfalls keine Periodizität solcher Messungen vor. Die Gemeinden seien nicht befugt, Auflagen und Bestimmungen im Rahmen der Emissionsbegrenzung zu verfügen, welche über die Anforderungen der NISV hinausgingen.

4.1.1.

Gemäss Art. 12 NISV überwacht die zuständige Behörde die Einhaltung der Emissionsbegrenzungen (Abs. 1). Zur Kontrolle der Einhaltung der Anlagegrenzwerte führt sie Messungen oder Berechnungen durch, lässt solche durchführen oder stützt sich auf die Ermittlungen Dritter. Zudem empfiehlt das Bundesamt für Umwelt (BAFU) geeignete Mess- und Berechnungsmethoden (Abs. 2).

Die gesetzliche Regelung sieht periodische Kontrollmessungen lediglich dann vor, wenn die Grenzwerte wegen gewährten Ausnahmen überschritten sind (Art. 12 Abs. 3 NISV). Solche Ausnahmen sind jedoch für Mobilfunk-Basisstationen (im Gegensatz etwa zu Wechselstromanlagen von Eisenbahnen oder Transformatorenstationen) nicht zulässig; zudem werden im vorliegenden Fall die massgebenden Grenzwerte der NISV ohnehin eingehalten, weshalb sich weitere Ausführungen zur Ausnahmethematik erübrigen.

Die Vorinstanz beruft sich zudem zu Unrecht auf das Vorsorgeprinzip des Umweltschutzgesetzes (USG). Mit der Festlegung der Immissions- und Anlagegrenzwerte in der NISV hat der Gesetzgeber die vorsorgliche Emissionsbegrenzung abschliessend geregelt (BRGE IV Nr. 0118/2014 vom 16. Oktober 2014, E. 5.3, Absatz 2; www.baurekursgericht-zh.ch/rechtsprechung/archiv/suche.html?q=BRGE+IV+Nr.+0118%2F2014+vom+16.+Oktober+2014). Deswegen würde die Statuierung regelmässiger Kontrollmessungen im Lichte des Vorsorgeprinzips im Ergebnis zu einer unzulässigen Verschärfung des Bundesumweltschutzrechts führen.

4.1.2.

Für die Anordnung periodischer Kontrollmessungen bei Mobilfunk-Basisstationen besteht aus den genannten Gründen also keine gesetzliche Grundlage (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Aufl., Zürich 2011, S. 1120; statt vieler: BRKE Nr. 0009/2006 vom 15. Februar 2006 in BEZ 2006 Nr. 24; www.baurekursgericht.zh.ch). Daran ändert der vorinstanzliche Hinweis auf Art. 10 und 11 NISV nichts. Diese Bestimmungen regeln in genereller Weise die Mitwirkungs- und Meldepflicht der Anlagebetreiber, etwa indem letztere mit dem Baugesuch ein Standortdatenblatt mit den Grenzwertberechnungen bei der zuständigen Behörde einreichen müssen. Aus den genannten Bestimmungen ist bezüglich periodischen Kontrollmessungen rein gar nichts abzuleiten (vgl. auch nachfolgend Ziff. 4.2.2, Erwägungen Absatz 2).

Das Bestreben der Vorinstanz, mit periodischen Kontrollmessungen zu zeigen, dass "die Baubehörde die Ängste und Befürchtungen der Bevölkerung bezüglich der Schädlichkeit von elektromagnetischer Mobilfunkstrahlung ernst nehme" ändert schliesslich eben so wenig an der Rechtswidrigkeit einer solchen Nebenbestimmung wie ihr Hinweis, die Anordnung von periodischen Kontrollmessungen bei der Bewilligung von Mobilfunk-Basisstationen sei in der Gemeinde X seit einigen Jahren üblich.

4.2.1.

In diesem Zusammenhang muss ferner erwähnt werden, dass die schweizerischen Mobilfunkgesellschaften aufgrund eines Bundesgerichtsurteils gestützt auf Art. 12 NISV verpflichtet wurden, bis zum 31. Dezember 2006 ein QS-System (Qualitätssicherungssystem) für ihre Basisstationen einzurichten, bei welchem die bewilligten Antenneneinstellungen (Hard- und Softwarekomponenten) zu Kontrollzwecken in einheitlich aufgebaute Da-

tenbanken implementiert, dort laufend aktualisiert, regelmässig überprüft und – sofern Unregelmässigkeiten festgestellt werden – innert Kürze auf das bewilligte Mass korrigiert werden. Die QS-Systeme von Salt, Sunrise und Swisscom wurden von den Fach- und Rechtsmittelbehörden als hinreichender Qualitätsmanagementsnachweis u.a. im Sinne des die Mobilfunkgesellschaften verpflichtenden Rundschreibens des BAFU vom 16. Januar 2006, welches die bundesgerichtlichen Kontrollvorgaben beim Betrieb von Mobilfunkanlagen konkretisiert, anerkannt (u.a. BRGE II Nr. 0179/2012 vom 6. November 2012, E. 10, mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung).

4.2.2.

Mit dem QS-System der schweizerischen Mobilfunkgesellschaften werden alle relevanten Parameter einer bewilligten Basisstation, also auch diejenigen, welche von der Netzzentrale aus gesteuert werden können (etwa die Abstrahlungswinkel), erfasst. Mittels einer automatisierten Überprüfungs-routine werden einmal pro Arbeitstag die effektiv eingestellten Sendeleistungen und Senderichtungen sämtlicher Antennen mit den bewilligten Werten verglichen (VB.2010.00274 vom 8. September 2010, E. 6.2). Abweichungen von den bewilligten Antennenparametern wären folglich in Kürze erkennbar und könnten umgehend behoben werden. Zudem hat die Swisscom (wie die übrigen Mobilfunkgesellschaften) gemäss erwähntem Rundschreiben des BAFU u.a. den kantonalen Fachstellen periodisch allfällige QS-Fehlerprotokolle zuzustellen. Den kantonalen Fachstellen steht zudem eine Online-Datenbank zur jederzeitigen unangemeldeten Kontrolle der bewilligten Antennenparameter zur Verfügung.

Das Bundesgericht hat in mehreren Urteilen gleicherweise festgehalten, dass dieses Prozedere, welches in der Sache und Qualität weit über periodische Kontrollmessungen im Sinne der angefochtenen Nebenbestimmung hinausgeht und überdies auch die Mitwirkungs- und Meldepflicht der Mobilfunkgesellschaften im Sinne von Art. 10 f. NISV vollumfänglich abdeckt, die Einhaltung der Grenzwerte bei den schweizerischen Mobilfunk-Basisstationen vollumfänglich gewährleistet (u.a. in BGr 1C_169/2013 vom 29. Juli 2014, E. 4.1).

4.2.3.

Aus den dargelegten Gründen darf bei den Grenzwertberechnungen auf die im Baugesuch bzw. in den Standortdatenblättern deklarierten Antennenleistungen und Neigungswinkel (Tilts) abgestellt werden, selbst wenn die ver-

wendeten Komponenten aufgrund ihres technischen Potentials grundsätzlich eine höhere Leistung zuliessen (u.a. BRGE II Nrn. 0162 und 0163/2012 vom 23. Oktober 2012, E. 10).

Die von der Vorinstanz nebenbestimmungsweise verlangten Kontrollmessungen im 2-Jahres Rhythmus sind deshalb nicht nur rechtswidrig, sondern auch nicht sachgerecht und zudem überflüssig.

5.

Zusammenfassend ist der Rekurs gutzuheissen. Dispositiv-Ziffer 3.2 des Beschlusses des Hochbauausschusses X vom 8. März 2016 ist damit ersatzlos aufzuheben.

[....]