Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Umwelt BAFU

12.12.2022

Erläuternder Bericht zur Änderung der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV, SR 814.710)

Verordnungspaket Umwelt Herbst 2023

054.10-00772/00002/00018/R114-1275

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung ... 3
2 Grundzüge der Vorlage ... 5
3 Verhältnis zum internationalen Recht ... 6
4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen ... 7
4.1 Artikel 11*a* Absatz 1 ... 7
4.2 Artikel 11*a* Absatz 2 ... 8
4.3 Artikel 11a Absatz 3 ... 8
4.4 Artikel 11*a* Absatz 4 ... 8
4.5 Artikel 11*a* Absatz 5 ... 8
5 Auswirkungen ... 10
5.1 Auswirkungen auf den Bund ... 10
5.2 Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden ... 10
5.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft ... 10

1 Einleitung

Am 22. April 2020 hat der Bundesrat über das weitere Vorgehen im Bereich Mobilfunk und 5G entschieden[1] und dabei auch beschlossen, die begleitenden Massnahmen umzusetzen, welche die Arbeitsgruppe Mobilfunk und Strahlung in ihrem Bericht vom 18. November 2019 vorgeschlagen hatte[2]. Eine Massnahme betrifft Vereinfachungen und Harmonisierungen im Vollzug der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV, SR 814.710) bei Mobilfunkanlagen. Dieser Vollzug liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Der Bericht der Arbeitsgruppe Mobilfunk und Strahlung erwähnt in diesem Zusammenhang explizit auch die Erweiterung der Datenbank für Mobilfunkanlagen (Antennendatenbank) des Bundesamts für Kommunikation (BAKOM). Dieses Informationssystem soll auf Wunsch der Kantone besser auf die Bedürfnisse der Vollzugsbehörden angepasst werden und ihnen einfachere, automatisierte Kontrollen von Mobilfunkanlagen ermöglichen.

Das BAKOM hat diese Datenbank ursprünglich erstellt, um Daten zum aktuellen Betrieb von Mobilfunkanlagen (Betriebsdaten) zu erheben und so den störungsfreien Betrieb des Fernmeldeverkehrs sicherstellen zu können. Die Rechtsgrundlage dafür liegt im Fernmelderecht[3]. Auf Wunsch der Kantone machte das BAKOM diese Daten auch für die Kantone zugänglich, um sie beim Vollzug der NISV, insbesondere bei der Aufsicht über die Einhaltung der Emissionsbegrenzungen, zu unterstützen. So umfassen die Betriebsdaten auch Angaben über die für die Erzeugung von Strahlung relevanten Parameter der Anlage, z. B. zur Senderichtung oder zur maximalen Sendeleistung der Antennen im Betrieb. Diese Daten aus dem realen Betrieb konnten die kantonalen Stellen in der Folge mit den bewilligten Senderichtungen und den bewilligten maximalen Sendeleistungen vergleichen. Dies ermöglicht ihnen, die Einhaltung der in den Bewilligungen angeordneten Emissionsbegrenzungen und damit auch die Einhaltung der Grenzwerte der NISV zu kontrollieren. Später speisten die Mobilfunkbetreiberinnen auch Angaben aus den Bewilligungsverfahren wie z. B. eben die bewilligte maximale Sendeleistung in die Datenbank ein (sog. Bewilligungsdaten). Diese Angaben stammen aus dem Standortdatenblatt, das nach Artikel 11 NISV im Rahmen eines Bewilligungs- oder Meldeverfahrens der Vollzugsbehörde eingereicht werden muss. Es dient der Vollzugsbehörde als Grundlage für die Beurteilung und Anordnung von Emissionsbegrenzungen. Das Standortdatenblatt enthält technische Daten der Anlage, soweit sie für die Erzeugung von Strahlung massgebend sind, sowie Angaben über die von der Anlage erzeugte Strahlung an Orten, an denen die Immissions- und Anlagegrenzwerte der NISV eingehalten sein müssen. Die gemeinsame Ablage von Bewilligungs- und Betriebsdaten in einem Informationssystem beim BAKOM erleichtert den Kantonen den Vergleich dieser Daten. Das Führen eines einzigen Informationssystems – anstelle von einem für jede Vollzugsbehörde – ist zudem aus Praktikabilitätsgründen, wirtschaftlichen Überlegungen und zur Reduktion des administrativen Aufwands zweckmässig.

Die Erhebung dieser Daten durch das BAKOM für den Vollzug der NISV und die Zurverfügungstellung an die Vollzugsbehörden der NISV erfolgt heute basierend auf privatrechtlichen Verträgen zwischen dem BAKOM und den Mobilfunkbetreiberinnen sowie zwischen den Kantonen und den Mobilfunkbetreiberinnen. Neu soll dafür eine rechtliche Grundlage in der Verordnung geschaffen werden, welche die allgemeine Auskunftspflicht gemäss Artikel 46 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) und die Mitwirkungspflicht gemäss Artikel 10 NISV für Mobilfunkanlagen konkretisiert. Eine solche Rechtsgrundlage stellt die Nutzung der Datenbank zum Zweck des Vollzugs der NISV für die Zukunft sicher und vereinfacht auch deren Weiterentwicklung. Konkret soll die NISV mit einem Artikel ergänzt

[1] https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektrosmog/mitteilungen.msg-id-78857.html
[2] https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektrosmog/mitteilungen.msg-id-77294.html
[3] Art. 13a und Art. 58 Fernmeldegesetz (FMG, SR 784.10) sowie funktechnischer Netzbeschrieb (vgl. Art. 18 der Verordnung über die Nutzung des Funkfrequenzspektrums (VNF, SR 784.102.1) gemäss den jeweiligen Funkkonzessionen)

werden, der die Inhaber von Mobilfunkanlagen verpflichtet, dem BAKOM Daten aus den Bewilligungsverfahren und aus dem aktuellen Betrieb zu melden sowie das BAKOM ermächtigt, die Daten zu erfassen und für den Vollzug der NISV zur Verfügung zu stellen.

2 Grundzüge der Vorlage

Es wird ein neuer Artikel 11*a* NISV geschaffen, der in Ergänzung zu Artikel 11 NISV eine zusätzliche Meldepflicht für Sendeanlagen für Mobilfunk und drahtlose Teilnehmeranschlüsse enthält. Der Inhaber einer solchen Anlage muss dem BAKOM zum einen Bewilligungsdaten und das Datum melden, an dem die Anlage basierend auf diesen Daten in Betrieb genommen wird. Diese Bewilligungsdaten entsprechen den im Standortdatenblatt enthaltenen Angaben in derjenigen Fassung, in der dieses von der Vollzugsbehörde genehmigt wurde (vgl. Art. 11 Abs. 2 NISV). Zum andern muss der Anlageninhaber dem BAKOM auch die aktuellen Betriebsdaten melden. Teilen sich mehrere Betreiberinnen einen Standort, so liefert jede Betreiberin ihre eigenen Betriebsdaten. Die Regelung der Meldung von Betriebsdaten in der NISV parallel zur bereits bestehenden Meldepflicht nach der Fernmeldegesetzgebung resp. gestützt auf die Funkkonzessionen stellt sicher, dass diese Daten auch für den Vollzug der NISV verwendet werden dürfen.

Weiter weist der neue Artikel in Absatz 3 dem BAKOM explizit die Aufgabe zu, diese Daten in einem Informationssystem zu erfassen und den mit dem Vollzug der NISV betrauten Behörden und den meldepflichtigen Personen (insb. den Mobilfunkbetreiberinnen) Zugang zu diesen Daten zu gewähren. Absatz 4 enthält die aus datenschutzrechtlicher Sicht notwendigen Ermächtigungen für das Abrufen und Bearbeiten der gemeldeten Daten.

Absatz 5 des neuen Artikels regelt schliesslich die Veröffentlichung der in der Datenbank enthaltenen Daten zur Information der interessierten Bevölkerung. Bereits heute enthält die Verordnung über Geoinformation (GeoIV, SR 510.620) in Anhang I eine Grundlage für die Veröffentlichung des «Antennenkatasters der Anlagen der öffentlichen Mobilfunknetze».

Mit dem neuen Art 11*a* werden die Antennendatenbank des BAKOM und die damit verbundenen Prozesse für den Vollzug der NISV rechtlich stärker verankert. Dies erleichtert die Kontrolle der Einhaltung der Emissionsbegrenzungen im Betrieb. Ausserdem erhält die bestehende Praxis die aus datenschutzrechtlicher Sicht notwendige Rechtsgrundlage. So ist für die Zukunft sichergestellt, dass die Datenbank für den NISV-Vollzug genutzt und inskünftig einfacher an die Bedürfnisse der Vollzugsstellen angepasst werden kann.

3 Verhältnis zum internationalen Recht

Die Vorlage steht in keiner Verbindung und keinem Widerspruch zu internationalem Recht.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Artikel 11*a* Absatz 1

Artikel 11*a* Absatz 1 umschreibt den Umfang der Daten, die dem BAKOM gemeldet werden müssen, und legt den Zeitpunkt der Meldungen fest. Die Meldepflicht bezieht sich auf alle Sendeanlagen für Mobilfunk und drahtlose Teilnehmeranschlüsse.

Buchstaben a und b regeln die Meldung von Bewilligungsdaten. Bereits heute legt Artikel 11 Absatz 1 NISV fest, dass der Inhaber einer Anlage der für die Bewilligung zuständigen Behörde ein neues oder aktualisiertes Standortdatenblatt einreichen muss, wenn eine Anlage

- neu erstellt,
- an einen anderen Standort verlegt,
- am bestehenden Standort ersetzt oder im Sinne von Anhang 1 geändert wird (vgl. Art. 11 Abs. 1 NISV),
- sowie in Fällen, in denen aus anderen Gründen die Einreichung eines aktualisierten Standortdatenblatts verlangt wird (vgl. insbesondere Anh. 1 Ziff. 63 Abs. 4 NISV).

Diese Meldepflicht wird üblicherweise im Rahmen eines baurechtlichen Bewilligungs- oder Meldeverfahrens erfüllt. Wie dieses Verfahren ausgestaltet ist, bestimmt das kantonale Recht. Die Angaben im Standortdatenblatt dienen der Vollzugsbehörde als Grundlage für die Anordnung von Emissionsbegrenzungen. Artikel 11*a* Absatz 1 NISV statuiert nun eine zusätzliche Meldepflicht der Anlageinhaber resp. der Betreiberinnen. Diese ermöglicht die Kontrolle der nach Abschluss des massgebenden kantonalen Verfahrens geltenden Emissionsbegrenzungen, d.h. die Aufsicht über den Betrieb. Angesprochen sind deshalb Daten aus einem neuen oder aktualisierten Standortdatenblatt in der Fassung, in der dieses von der Vollzugsbehörde genehmigt wurde. Die Meldepflicht umfasst die gemäss Artikel 11 Absatz 2 NISV im Standortdatenblatt enthaltenen Angaben. Das BAKOM konkretisiert in Absprache mit den für den Vollzug der NISV zuständigen Behörden die zu meldenden Daten und legt fest, in welcher Form die Daten eingereicht werden müssen.

Adressat der Meldungen nach Artikel 11*a* Absatz 1 Buchstaben a und b NISV ist das BAKOM, das die Daten zusammen mit den Betriebsdaten (vgl. Bst. c) in einem Informationssystem erfasst und den Vollzugsbehörden für die Kontrolle der Einhaltung der Emissionsbegrenzungen zur Verfügung stellt (vgl. Art. 11*a* Abs. 3 NISV).

Die Anlageinhaber müssen die Daten dem BAKOM bis 14 Tage nach Abschluss des massgebenden Verfahrens übermitteln, spätestens jedoch bis zu dem Zeitpunkt, in dem die neue Anlage in Betrieb genommen oder der Betrieb einer bestehenden Anlage gemäss dem aktualisierten Standortdatenblatt angepasst wird. Ebenfalls bis zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme ist das Datum der Inbetriebnahme zu melden. Da bei Anlagen, für die Anhang 1 NISV keine vorsorglichen Emissionsbegrenzungen festlegt, kein Standortdatenblatt erstellt werden muss (vgl. Art. 11 Abs. 1 NISV), entfällt für diese auch die Pflicht zur Meldung der Bewilligungsdaten.

Buchstabe c regelt die Meldung der Betriebsdaten: Die Meldepflicht umfasst jene Daten, welche den aktuellen Betriebszustand der Sendeanlage wiedergeben. Dazu gehören insbesondere die aktuell eingestellten Werte zu den im Standortdatenblatt aufgeführten Betriebsparametern der Anlage. Anhand dieser Angaben kann u.a. überprüft werden, ob die Anlage bewilligungskonform betrieben wird und somit die Einhaltung der angeordneten Emissionsbegrenzungen gewährleistet ist. Bei den Betriebsdaten handelt es sich um einen Teil der Daten, welche bereits gestützt auf die Artikel 13*a* und Artikel 58 Fernmeldegesetz (FMG, SR 784.10) sowie den funktechnischen Netzbeschrieb der Mobilfunkkonzessionen (vgl. Art. 18 der Verordnung über die Nutzung des Funkfrequenzspektrums, VNF, SR 784.102.1 sowie Anhang III, Ziffer 5.1 der Musterkonzession Mobilfunk) zur Sicherstellung eines störungsfreien Betriebs des Fernmeldeverkehrs erhoben werden. Die parallele Regelung der Meldepflicht in der NISV

stellt sicher, dass die Daten auch für den Vollzug der NISV verwendet werden dürfen. Die Meldungen müssen nach Inbetriebnahme der Anlage jeweils mindestens alle 14 Tage erfolgen und stützen sich auf den zum Meldezeitpunkt eingestellten Betriebszustand.

4.2 Artikel 11*a* Absatz 2

Gemäss der Anlagedefinition von Anhang 1 Ziffer 62 Absatz 1 bis 4 NISV kann eine Anlage aus Sendeantennen mehrerer Betreiberinnen bestehen, wenn die Antennen am selben Mast oder auf demselben Gebäude angebracht sind oder aus einem engen räumlichen Zusammenhang senden. Artikel 11*a* Absatz 2 NISV besagt, dass bei einer solchen Anlage die an der Anlage beteiligten Betreiberinnen und nicht der Inhaber der gesamten Anlage für die Meldung der Betriebsdaten der von ihnen betriebenen Antennen oder Antennengruppen an das BAKOM zuständig sind.

4.3 Artikel 11a Absatz 3

Artikel 11*a* Absatz 3 bildet im Bereich des Vollzugs der NISV die gesetzliche Grundlage für das vom BAKOM betriebene Informationssystem, in dem die gemeldeten Daten erfasst und bearbeitet werden. Weiter regelt die Bestimmung den Zugang zum genannten Informationssystem. Zugangsberechtigt sind demnach alle mit dem Vollzug der NISV betrauten Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie die meldepflichtigen Personen, d.h. die Inhaber von Anlagen sowie die Betreiberinnen einzelner Antennen oder Antennengruppen in Fällen von Artikel 11*a* Absatz 2. Zu den Vollzugsbehörden auf Bundesebene gehören insbesondere das BAFU sowie das Bundesamt für Verkehr (BAV, betrifft GSM-Rail Sendeanlagen) sowie weitere für die Bewilligung von Bundesanlagen zuständige Behörden. Auf kantonaler Ebene mit dem Vollzug der NISV betraut sind insbesondere die kantonalen und kommunalen Fachstellen für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NIS).

4.4 Artikel 11*a* Absatz 4

Artikel 11*a* Absatz 4 bestimmt, wie weit die Zugriffs- und Bearbeitungsrechte der Behörden und Personen gehen, welche Zugang zu den im Informationssystem enthaltenen Daten haben.

Die Vollzugsbehörden können Daten aus dem Informationssystem abrufen und bearbeiten, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. So haben beispielsweise die mit dem NISV-Vollzug betrauten kantonalen Behörden Zugriff auf ihr jeweiliges Kantonsgebiet (inklusive eines Grenzperimeters). Die Vollzugsbehörden verwenden die Daten aus dem Informationssystem namentlich für die Kontrolle, ob eine Anlage bewilligungskonform betrieben wird und somit die Grenzwerte eingehalten sind. Ausserdem können sie der Bevölkerung Informationen über Bewilligung und Betrieb einzelner Anlagen bekanntgeben und diese im Rahmen der Information der Bevölkerung veröffentlichen. Ferner verwendet beispielsweise das BAFU für das gemäss Artikel 19*b* Absatz 1 NISV erstellte Expositionsmonitoring teilweise Daten aus dem Informationssystem.

Die meldepflichtigen Personen haben Zugang zu den Daten ihrer eigenen Sendeanlagen bzw. Antennen und können diese bearbeiten, soweit dies für die Erfüllung ihrer Meldepflichten notwendig ist.

4.5 Artikel 11*a* Absatz 5

Artikel 11*a* Absatz 5 ermächtigt das BAKOM, Daten aus dem Informationssystem für Mobilfunksendeanlagen zu veröffentlichen. Informationen zur Bewilligung und zum Betrieb von Mobilfunksendeanlagen, die für die Belastung der Bevölkerung durch Strahlung relevant sind,

stehen im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an deren Bekanntgabe. Das BAKOM schränkt die Veröffentlichung ein, soweit ihr Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse der meldepflichtigen Personen entgegenstehen. Die Veröffentlichung der Daten erfolgt grundsätzlich auf dem vom Bundesamt für Landestopografie (swisstopo) betriebenen Geoportal des Bundes (vgl. auch Anhang I GeoIV).

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Anpassung in der NISV bietet dem BAKOM eine gesetzliche Grundlage, im Rahmen des NISV-Vollzugs bei den Betreibern sowohl Daten zum Betrieb der Mobilfunkanlagen als auch Daten gemäss Standortdatenblatt der NISV (sog. Bewilligungsdaten) zu erheben. Dies stellt für die Zukunft sicher, dass die Datenbank für den NISV-Vollzug genutzt werden kann, und erlaubt es, das Informationssystem künftig einfacher an die Bedürfnisse der Vollzugsstellen anzupassen. Das BAKOM verfügt für diese Aufgabe zurzeit über den nötigen Personal- und Sachaufwand (z.B. Informatik) und benötigt keine zusätzlichen Ressourcen.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden

Die Vorlage führt letztlich dazu, dass die Vollzugsbehörden bei ihrer Arbeit unterstützt werden und diese ihre Aufgaben effizienter wahrnehmen können.

5.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die Mobilfunkbetreiberinnen liefern die entsprechenden Daten bereits heute dem BAKOM. Für sie entsteht durch die Vorlage somit kein Mehraufwand.

Die Einhaltung der Bestimmungen der NISV bei Mobilfunkanlagen kann einfacher kontrolliert werden.

Von Seiten der Bevölkerung besteht teilweise ein Interesse, besser über den Bau und Betrieb von Mobilfunkanlagen in ihrer Umgebung informiert zu werden. Die neu geschaffene Bestimmung ermöglicht die Erhebung und Veröffentlichung solcher Informationen.