



Urteil vom 16. März 2016

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Pascal Baur.

Parteien

Repubblica e Cantone Ticino,
Dipartimento del territorio, Divisione dell'ambiente,
6500 Bellinzona,
Beschwerdeführerin,

gegen

Universität Freiburg Schweiz,
Rektorat,
Frau Prof. Dr. Astrid Epiney,
Avenue de l'Europe 20, 1700 Fribourg,
Beschwerdegegnerin,

Bundesamt für Umwelt BAFU,
Abteilung Boden und Biotechnologie, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Versuchsanordnung 2015 der Ambrosia-Experimente in den
Kantonen Jura, Bern, Genf, Tessin.

Sachverhalt:**A.**

Am 19. August 2013 ersuchten X._____ und Y._____ den Eidgenössischen Pflanzenschutzdienst EPSD um Erteilung einer Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 5 Abs. 3 der Pflanzenschutzverordnung vom 27. Oktober 2010 (PSV, SR 916.20) für die Durchführung wissenschaftlicher Versuche mit der Pflanze Beifussblättriges Traubenkraut (*Ambrosia artemisiifolia* L., nachfolgend: *Ambrosia*), einem besonders gefährlichen Unkraut nach Anhang 6 PSV sowie einem invasiven gebietsfremden Organismus nach Anhang 2 der Freisetzungsverordnung vom 10. September 2008 (FrSV, SR 814.911). Am 7. Oktober 2013 reichten sie ihr Gesuch ausserdem dem Bundesamt für Umwelt BAFU ein zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 15 Abs. 2 FrSV. Auf dessen Ersuchen stellten sie diesem am 28. März 2014 ein überarbeitetes Gesuch zu.

B.

Am 28. Juli 2014 bewilligte das BAFU unter Berücksichtigung der Beurteilung des EPSD sowie der Stellungnahmen der Eidgenössischen Fachkommission für biologische Sicherheit EFBS, des Bundesamts für Gesundheit BAG und der zuständigen Stellen der von den geplanten Versuchen betroffenen Kantone (JU, BE, FR, GE und TI) den direkten Umgang in der Umwelt mit der Pflanze *Ambrosia* unter zahlreichen Auflagen und Bedingungen für fünf Jahre. Es hielt namentlich fest, die Verbreitung von Pflanzenmaterial durch Tiere und Menschen müsse an allen Standorten minimiert werden (Dispositivziff. 8), ebenso die Verbreitung von Pollen (Dispositivziff. 9). Die Exposition von Personen (Spaziergängern, Hotelgästen etc.) gegenüber *Ambrosia*-Pollen müsse zusätzlich minimiert werden (Dispositivziff. 10). Dem BAFU, dem EPSD und den zuständigen kantonalen Behörden sei weiter vor Versuchsbeginn eine detaillierte Versuchsplanung (Standort, einzelne Phasen des Versuchs, Zeitplan, Vorkehrungen, um die Verbreitung von Pollen und Samen zu minimieren, Vereinbarungen bezüglich Bekämpfung und Bodenverschiebung mit dem verantwortlichen Bewirtschafter oder Eigentümer, Vereinbarungen bezüglich Gebietsüberwachung mit dem kantonalen Pflanzenschutzdienst etc.) zuzustellen (Dispositivziff. 17; vgl. auch Dispositivziff. 15 und 16).

C.

C.a Am 7. August 2014 teilte die Sezione per la protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo des Kantons Tessin dem BAFU in einem Schreiben mit, die

Versuche in Rovio hätten (bereits) im Juli 2014 begonnen, und zog die Zulässigkeit des Versuchsbeginns in Zweifel. Ausserdem stellte sie, teilweise unter Hinweis auf die ihrer Ansicht nach unbefriedigenden Zustände am Versuchsstandort, eine Reihe kritischer Fragen bezüglich verschiedener, in der Verfügung enthaltener Auflagen und Bedingungen.

C.b Das BAFU und der EPSD machten X. _____ am 29. August bzw. 9. September 2014 darauf aufmerksam, die Versuche dürften erst beginnen, wenn alle in der Verfügung vom 28. Juli 2014 verlangten Unterlagen eingereicht worden seien. Mit Schreiben vom 1. Oktober 2014 stellte das BAFU fest, es sei mit den Versuchen begonnen worden, obwohl noch keine vollständige Dokumentation zu den verschiedenen Standorten vorliege, und ersuchte X. _____, zu diesem Sachverhalt sowie zu den im Schreiben aufgeführten Fragen bezüglich Planung und Ausführung der Versuche Stellung zu nehmen. Am 7. Oktober 2014 kam X. _____ dieser Aufforderung nach.

C.c Mit Schreiben vom 24. Oktober 2014 hielt das BAFU fest, X. _____ bestätige, dass er nicht alle Auflagen und Bedingungen der Verfügung vom 28. Juli 2014 habe einhalten können. Ausserdem wies es darauf hin, die Versuche dürften nur stattfinden, wenn es, der EPSD und die zuständigen kantonalen Behörden rechtzeitig über alle gemäss Dispositivziff. 17 der Verfügung vom 28. Juli 2014 einzureichenden Unterlagen verfügten und sämtliche Auflagen und Bedingungen dieser Verfügung erfüllt seien. Vor diesem Hintergrund ziehe es für das Jahr 2015 die Einsetzung einer Begleitgruppe in Erwägung, in die insbesondere jene Kantone Einsitz nehmen könnten, in welchen die Versuche stattfänden. Um dem Zeitpunkt der regulären Bekämpfung der Pflanze Ambrosia Rechnung zu tragen, empfehle es ausserdem, die Unterlagen gemäss Dispositivziff. 17 der Verfügung vom 28. Juli 2014 frühzeitig, bis zum 15. Februar 2015, einzureichen.

C.d Mit E-Mail vom 13. Februar 2015 stellte X. _____ dem BAFU den Versuchsplan für das Jahr 2015 zu. Dieses ersuchte in der Folge in analoger Anwendung von Art. 37 Abs. 1 FrSV das Bundesamt für Landwirtschaft BLW und das BAG um aktualisierte Stellungnahmen sowie die zuständigen Behörden der von den Versuchen betroffenen Kantone um ortsspezifische Hinweise.

D.

Am 25. März 2015 verfügte das BAFU unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen des BLW, des BAG und zuständiger kantonaler

Stellen gestützt auf Art. 15 Abs. 2 FrSV und Art. 5 Abs. 3 PSV, die Versuche für das Jahr 2015 könnten unter Einhaltung der Auflagen und Bedingungen der Verfügung vom 28. Juli 2014, der eingereichten Versuchsanordnung für das Jahr 2015 und der neu verfügbaren Auflagen durchgeführt werden (Dispositivziff. 1). Hinsichtlich des Versuchsstandorts Rovio hielt es fest, es müssten Massnahmen zur Minimierung des Pollenflugs und der Samenverbreitung getroffen werden. Auf der Versuchsfläche dürften nur Ambrosia-Pflanzen blühen und zur Samenreife kommen, die für die Untersuchungen "Population dynamics" und "Ambrosia-Sonnenblumen-Interaktion" notwendig seien. Überzählige Ambrosia-Pflanzen auf der Versuchsfläche seien vor der Blüte zu mähen, mit dem Ziel, die natürliche Ambrosia-Vermehrung zu kontrollieren (Dispositivziff. 3). Am Tor zur Versuchsfläche sei weiter ein Schloss anzubringen, um Wanderer und Schafbesitzer von der Versuchsfläche fernzuhalten (Dispositivziff. 4). An den Eingängen zur Schafweide und am Tor der Versuchsfläche müsse zudem jeweils eine Beschilderung zum Versuch installiert werden (Dispositivziff. 5).

E.

Gegen diese Verfügung (nachfolgend: angefochtene Verfügung) des BAFU (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt der Kanton Tessin (Repubblica e Cantone Ticino; nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 11. Mai 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, es sei die Verfügung aufzuheben, soweit sie die Versuche am Standort Rovio betreffe, und eine neue Verfügung zu erlassen, die sämtliche Schutzvorkehrungen enthalte, die er für die Durchführung der Versuche an diesem Standort verlange. Zur Begründung bringt er vor, die mit der angefochtenen Verfügung bestätigten und neu angeordneten Sicherheitsmassnahmen für die geplanten Versuche am Standort Rovio schützten die öffentliche Gesundheit unzureichend vor den Pollen der Pflanze Ambrosia und böten angesichts der Besonderheiten des Versuchsstandorts keinen ausreichenden Schutz gegen die Verbreitung dieser Pflanze.

F.

X._____ beantragt in seiner Stellungnahme vom 12. Juni 2015 sinngemäss die Abweisung der Beschwerde (Antrag 3). Zur Begründung bringt er vor, die Versuche am Standort Rovio hätten keine signifikanten Nachteile für die Umwelt und die menschliche Gesundheit im Kanton Tessin zur Folge, sondern seien vielmehr ein enormer Gewinn für die dringend notwendige Entwicklung nachhaltiger Strategien zur Bekämpfung der Pflanze Ambrosia. In prozessualer Hinsicht beantragt er zum einen, es sei zu prüfen, ob die Universität Freiburg als Beschwerdegegnerin – und nicht er als

Beschwerdegegner – im Rubrum aufzuführen sei (Antrag 1), da er das Bewilligungsgesuch als Forscher dieser Universität gestellt habe und die Beschwerde somit diese und nicht ihn betreffe. Zum anderen beantragt er, es sei zu prüfen, ob er für die Mehrarbeit, die ihm durch die Beschwerde entstanden sei, entschädigt werden könne (Antrag 2).

G.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 15. Juni 2015 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung bringt sie vor, die mit der angefochtenen Verfügung bestätigten und neu angeordneten Sicherheitsmassnahmen schützten die menschliche Gesundheit ausreichend und reduzierten das Risiko der Verbreitung von Ambrosia-Pollen und -Samen auf ein Minimum, ohne die Forschungsziele der Versuche zu vereiteln. Die angefochtene Verfügung basiere somit auf einer korrekten Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der FrSV und der PSV sowie auf einer vorschriftsgemässen Ermessensausübung. In prozessualer Hinsicht beantragt sie, es sei festzustellen, dass Dispositivziff. 26 der Verfügung vom 28. Juli 2014, mit der einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werde, auch für die vorliegende Beschwerde gelte. Eventualiter sei dieser die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Mit Eingabe vom 23. Juni 2015 unterstützt X. _____ die beiden prozessualen Anträge.

H.

Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Replik vom 30. Juni 2015 an ihrer Beschwerde fest und macht einige ergänzende Ausführungen. Ausserdem beantragt sie die Abweisung der prozessualen Anträge der Vorinstanz.

I.

Am 2. Juli 2015 äussert sich die Vorinstanz zur Frage, ob X. _____ im vorliegenden Beschwerdeverfahren als Beschwerdegegner zu qualifizieren sei.

J.

Mit Zwischenverfügung vom 29. Juli 2015 weist der Instruktionsrichter die beiden prozessualen Anträge der Vorinstanz ab.

K.

Mit Schreiben vom 4. August 2015 teilt die Rektorin der Universität Freiburg mit, X. _____ sei befugt gewesen, im Namen der Universität das Bewilligungsgesuch einzureichen und alle damit verbundenen erforderlichen

Massnahmen zu treffen. Weiter erklärt sie, die Universität heisse die von X._____ im vorliegenden Beschwerdeverfahren gestellten Anträge nachträglich sinngemäss gut. Antrag 2 sei allerdings insofern zu präzisieren, als die Beschwerdeführerin zu verpflichten sei, die aufgrund des Beschwerdeverfahrens entstandenen bzw. noch entstehenden Kosten zu übernehmen und X._____ bzw. der Universität Freiburg eine Entschädigung auszurichten. Da sich Letztere damit als Beschwerdegegnerin konstituiert habe, werde darum gebeten, weitere das Verfahren betreffende Mitteilungen und Verfügungen sowie das Urteil direkt dem Rektorat der Universität zuzustellen. X._____ verweist in seiner Stellungnahme vom 10. August 2015 (Eingangsdatum) auf das Schreiben der Rektorin und führt weitere Argumente für die Qualifikation der Universität Freiburg als Beschwerdegegnerin an.

L.

Auf Aufforderung des Instruktionsrichters äussern sich am 27. bzw. 28. August 2015 auch das BLW und das BAG zu den am Standort Rovio geplanten Versuchen. Beide erachten die mit der angefochtenen Verfügung bestätigten und neu angeordneten Sicherheitsmassnahmen als ausreichend.

M.

Mit Verfügung vom 2. September 2015 teilt der Instruktionsrichter unter Verweis auf die Eingaben der Universität Freiburg und von X._____ vom 4. bzw. 10. August 2015 mit, die Universität Freiburg werde neu als Beschwerdegegnerin ins Rubrum aufgenommen, X._____ im Gegenzug daraus gestrichen. Zudem fordert er die Universität Freiburg (nachfolgend: Beschwerdegegnerin) auf, dem Bundesverwaltungsgericht mitzuteilen, ob die Versuche in Rovio endgültig eingestellt würden – wie dies X._____ im Rahmen eines Telefongesprächs unter Hinweis auf die aufschiebende Wirkung der Beschwerde erwähnt hatte – oder die Absicht bestehe, sie in den Folgejahren weiterzuführen. Am 11. September 2015 teilt die Beschwerdegegnerin mit, die Einstellung der Versuche erfolge nur vorübergehend.

N.

Am 28. September 2015 erklärt die Beschwerdegegnerin, sie sei mit den Stellungnahmen des BLW und des BAG vom 27. bzw. 28. August 2015 einverstanden und unterstütze diese. Ausserdem erläutert sie, wieso die Anbringung eines feinmaschigen Netzes zur Verhinderung von Pollenemissionen ihrer Ansicht nach kein gangbarer Weg sei.

O.

Die Beschwerdeführerin äussert sich in ihren Schlussbemerkungen vom 14. Oktober 2015 im Wesentlichen zur Stellungnahme des BAG vom 28. August 2015 und weist auf einzelne, ihrer Ansicht nach bestehende Schwachpunkte dieser Stellungnahme hin. Ausserdem verweist sie auf ihre bisherigen Ausführungen im vorliegenden Verfahren und bekräftigt ihr Beschwerdebegehren.

P.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern diese von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt (vgl. Art. 31 VGG).

1.1.1 Wie dargelegt (vgl. Bst. B), bewilligte die Vorinstanz mit Verfügung vom 28. Juli 2014 zwar den direkten Umgang in der Umwelt mit der Pflanze Ambrosia. Sie verlangte in Dispositivziff. 17 der Verfügung jedoch, dass vor Versuchsbeginn eine detaillierte Versuchsplanung vorgelegt werde, die namentlich die damals noch nicht konkretisierten Vorkehrungen zur Minimierung der Verbreitung von Ambrosia-Pollen und -Samen sowie die damals noch nicht vorliegenden Vereinbarungen betreffend die Bekämpfung von Ambrosia-Pflanzen und die Gebietsüberwachung enthalten müsse. Nach Erhalt des Versuchsplans für das Jahr 2015 ersuchte sie weiter, wie ebenfalls erwähnt (vgl. Bst. C.d), das BLW, das BAG und die zuständigen Behörden der von den Versuchen betroffenen Kantone in analoger Anwendung von Art. 37 Abs. 1 FrSV um aktualisierte Stellungnahmen und erliess in der Folge gestützt auf Art. 15 Abs. 2 FrSV und Art. 5 Abs. 3 PSV die angefochtene Verfügung. Implizit berücksichtigte sie dabei, wie bereits in der Verfügung vom 28. Juli 2014, auch die Stellungnahmen der Fachstellen des Kantons Tessin, soweit sie deren Vorbringen als begründet erachtete.

Das Vorgehen der Vorinstanz legt nahe, dass sie die geplanten Versuche mit der Verfügung vom 28. Juli 2014 zwar dem Grundsatz nach bewilligte, die definitive Bewilligung für das Jahr 2015 jedoch von einer nachfolgenden Detailplanung der Versuche für dieses Jahr abhängig machte und erst mit der angefochtenen Verfügung erteilte. Zwar sehen die von der Vorinstanz analog angewandten Verfahrensbestimmungen der FrSV die Möglichkeit einer solchen nachfolgenden Detailprojektierung nicht ausdrücklich vor. Dies schliesst einen solchen Verfahrensschritt allerdings nicht aus. Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts zu bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren wird deutlich, dass die Verweisung in ein nachfolgendes Detailprojektierungsverfahren aus Praktikabilitätsgründen grundsätzlich auch dann zulässig ist, wenn die massgeblichen Verfahrensbestimmungen dies nicht ausdrücklich vorsehen, sofern in formeller und materieller Hinsicht gewisse Anforderungen eingehalten werden (vgl. BGE 121 II 378 E. 6; Urteil des BGer 1C_343/2011 vom 15. März 2012 E. 3.4; Urteile des BVGer A-2575/2013 vom 17. September 2014 E. 5.7 und A-567/2012 vom 20. Dezember 2012 E. 3.4.3). Dies muss auch für das vorliegend massgebliche Verfahren gelten. Es kann daher nicht gesagt werden, das Vorgehen der Vorinstanz sei unzulässig gewesen, oder gar, die angefochtene Verfügung, die als Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. a VwVG zu qualifizieren ist, sei wegen dieses Vorgehens nichtig.

1.1.2 Die angefochtene Verfügung stammt im Weiteren vom BAFU und damit von einer zulässigen Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG. Das BAFU war zudem gemäss Art. 15 Abs. 2 FrSV in Verbindung mit den analog anwendbaren Verfahrensbestimmungen von Art. 36 ff. FrSV für den Erlass der Verfügung zuständig. Eine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Zur Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Zur Beschwerde berechtigt sind nach Art. 48 Abs. 2 VwVG ferner Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt. Das allgemeine Beschwerderecht nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zwar in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnitten. Ein Gemeinwesen kann sich darauf jedoch berufen, wenn es von der angefochtenen Verfügung gleich

oder ähnlich betroffen ist wie ein Privater oder aber in seinen hoheitlichen Befugnissen und Aufgaben berührt wird. Desgleichen bejaht die Praxis die Legitimation eines Gemeinwesens, wenn es diesem um spezifische öffentliche Anliegen wie den Schutz der Einwohner vor Immissionen geht (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.87 und 2.89 mit zahlreichen Hinweisen).

1.2.1 Vorliegend besteht kein einschlägiges anderes Bundesgesetz im Sinne von Art. 48 Abs. 2 VwVG, das der Beschwerdeführerin ein Beschwerderecht gegen die angefochtene Verfügung einräumt. Insbesondere ergibt sich eine solche Beschwerdebefugnis nicht aus Art. 56 Abs. 2 USG. Es ist daher zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt ist.

1.2.2 Hinsichtlich des Erfordernisses der formellen Beschwerde gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG ist dabei zunächst zu beachten, dass zwar die Sezione per la protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo und der Servizio fitosanitario cantonale vor dem Erlass der angefochtenen Verfügung mit E-Mails vom 24. Februar bzw. 10. März 2015 zum detaillierten Versuchsplan für das Jahr 2015 Stellung nahmen. Diese Stellungnahmen erfolgten jedoch, soweit erkennbar, im Rahmen der in Art. 37 FrSV zur Einbringung allfälliger ortsspezifischer Hinweise vorgesehenen Mitwirkungsmöglichkeit der kantonalen Fachstellen, der die Vorinstanz auch im Verfahren betreffend den Versuchsplan für das Jahr 2015 Rechnung trug. Dass sich die Beschwerdeführerin mit den Stellungnahmen ihrer Fachstellen als Partei im Sinne von Art. 6 VwVG in dieses Verfahren einbringen wollte, ist hingegen nicht ersichtlich. Es erscheint deshalb bereits aus diesem Grund als fraglich, ob sie sich – wie sie geltend macht und wovon auch die Vorinstanz ausgeht – am Verfahren, das zum Erlass der angefochtenen Verfügung führte, im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG beteiligte und damit als formell beschwert im Sinne dieser Bestimmung zu betrachten ist.

Zu berücksichtigen ist im Weiteren, dass sich die beiden erwähnten kantonalen Fachstellen, soweit ersichtlich, auch im Verfahren, das zur Verfügung vom 28. Juli 2014 führte, lediglich im Rahmen der erwähnten Mitwirkungsmöglichkeit nach Art. 37 FrSV äusserten (der Servizio fitosanitario cantonale mit E-Mail vom 3. Juni 2014, die Sezione per la protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo mit schriftlicher Stellungnahme vom 23. Juni 2014). Die Beschwerdeführerin beteiligte sich demnach, soweit erkennbar, auch an jenem Verfahren nicht als Partei im Sinne von Art. 6 VwVG. Insbeson-

dere erhob sie gegen das im Bundesblatt summarisch publizierte Versuchsprojekt keine Einsprache. Dies, obschon in der Publikation, im Einklang mit Art. 29d^{bis} Abs. 2 USG und Art. 36 Abs. 3 FrSV, ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, wer nach den Vorschriften des VwVG Partei sei, könne während der in der Publikation angegebenen Auflagefrist schriftlich, begründet und mit Angaben zur Parteistellung Einsprache erheben und sei im Säumnisfall vom weiteren Verfahren ausgeschlossen (vgl. BBl 2014 3539). Es erscheint entsprechend auch aus diesem Grund fraglich, ob das Erfordernis der formellen Beschwer gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst a VwVG erfüllt ist, wird dieses doch durch das Erfordernis der Einsprache gemäss Art. 29d^{bis} Abs. 2 USG und Art. 36 Abs. 3 FrSV konkretisiert und führt die (angedrohte) Unterlassung der Einsprache nach ersterer Bestimmung ausdrücklich zum Ausschluss vom weiteren Verfahren, wozu letztlich auch das der angefochtenen Verfügung vorangegangene Verfahren zu zählen sein dürfte. Dies, da es darin lediglich noch um die Konkretisierung der in der Verfügung vom 28. Juli 2014 dem Grundsatz nach bereits angeordneten Sicherheitsmassnahmen ging und die angefochtene Verfügung über diese Konkretisierung nicht hinausgeht.

Ob die Beschwerdeführerin im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG formell beschwert ist, braucht allerdings nicht abschliessend geklärt zu werden. Wie noch darzulegen sein wird (vgl. E. 4), ist die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, abzuweisen.

1.2.3 Hinsichtlich des Erfordernisses der materiellen Beschwer gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG ist zu beachten, dass nach Art. 52 Abs. 1 FrSV die Kantone die erforderlichen Massnahmen zur Bekämpfung und, soweit erforderlich und sinnvoll, zur künftigen Verhinderung des Auftretens anzuordnen haben, wenn Organismen auftreten, die Menschen, Tiere oder die Umwelt schädigen oder die biologische Vielfalt oder deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigen könnten. Nach Art. 41 Abs. 1 PSV obliegt weiter die phytosanitäre Gebietsüberwachung den kantonalen Diensten. Diese haben namentlich dann Massnahmen zur Tilgung oder – sofern diese nicht möglich ist – zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung zu ergreifen, wenn besonders gefährliche Unkräuter nach Anhang 6 PSV festgestellt werden (vgl. Art. 42 Abs. 1 und 2 PSV). Die Kantone können beim Auftreten solcher Unkräuter insbesondere deren Vernichtung oder Massnahmen, die deren Verbreitung verhindern, anordnen (vgl. Art. 42 Abs. 5 PSV).

Die angefochtene Verfügung berührt demnach die Beschwerdeführerin in ihren hoheitlichen Befugnissen und Aufgaben. Dieser geht es mit ihrer Beschwerde zudem um spezifische öffentliche Anliegen, insbesondere den Schutz der öffentlichen bzw. menschlichen Gesundheit vor den stark allergenen Ambrosia-Pollen (vgl. E. 3.5). Damit erscheint sie nach der dargelegten Praxis zur Beschwerdebefugnis von Gemeinwesen (vgl. E. 1.2) als materiell beschwert. Daran ändert nichts, dass die angefochtene Verfügung die Versuche für das Jahr 2015 betrifft. Da die Versuche auch in den kommenden Jahren durchgeführt werden sollen, werden sich die von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Fragen auch in Zukunft stellen. Sie hat deshalb ein schutzwürdiges Interesse an der Beantwortung dieser Fragen im vorliegenden Beschwerdeverfahren (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.72 mit Hinweisen).

1.3 Die Beschwerde wurde im Weiteren frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

2.

2.1 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit voller Kognition und überprüft angefochtene Verfügungen auf Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Unangemessenheit (vgl. Art. 49 VwVG). Es auferlegt sich allerdings namentlich dann eine gewisse Zurückhaltung, wenn – wie hier – die zu überprüfende Verfügung die Beurteilung von Fachfragen durch die fachkundige Vorinstanz voraussetzt. In solchen Fällen weicht es nicht ohne Not bzw. zwingenden Grund von der Auffassung der Vorinstanz ab. Voraussetzung ist dabei allerdings, dass keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts bestehen und die Vorinstanz alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte prüfte bzw. alle berührten Interessen ermittelte und beurteilte, sich von sachgerechten Erwägungen leiten liess und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vornahm (vgl. zum Ganzen BGE 136 I 184 E. 2.2.1; 135 II 296 E.4.4.3; 133 II 35 E. 3; BVGE 2013/9 E. 3.9; 2011/11 E. 3.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5990/2014 vom 9. Juni 2015 E.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.154 ff.).

2.2 Das Bundesverwaltungsgericht würdigt weitere Beweise frei, ohne Bindung an förmliche Beweisregeln sowie umfassend und pflichtgemäss (Grundsatz der freien Beweismwürdigung; vgl. Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40

BZP [SR 273]; BGE 137 II 266 E. 3.2; BVGE 2012/33 E. 6.2.1). Es erachtet eine rechtserhebliche Tatsache, für die der volle Beweis zu erbringen ist (Regelbeweismass), nur dann als bewiesen, wenn es gestützt auf die freie Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangt, sie habe sich verwirklicht. Absolute Gewissheit ist indes nicht erforderlich. Es genügt, wenn es an der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen (vgl. BGE 130 III 321 E. 3.2; BVGE 2012/33 E. 6.2.1). Bleibt eine entscheidrelevante Tatsache unbewiesen, gilt im Bereich des öffentlichen Rechts grundsätzlich die Beweislastregel von Art. 8 ZGB als allgemeiner Rechtsgrundsatz. Demnach hat jene Partei die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen, die aus der unbewiesenen gebliebenen Tatsache Rechte ableitet (vgl. BGE 133 V 205 E. 5.5; BVGE 2008/24 E. 7.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.150).

3.

Wie erwähnt, ist vorliegend streitig, ob die mit der angefochtenen Verfügung bestätigten und neu angeordneten Sicherheitsmassnahmen für die geplanten Versuche am Standort Rovio ausreichen. Nachfolgend werden zunächst die Standpunkte der Verfahrensbeteiligten dargelegt (vgl. E. 3.1 ff.), anschliessend werden sie gewürdigt (vgl. E. 4).

3.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die erwähnten Massnahmen schützten die öffentliche Gesundheit unzureichend, da sie nicht geeignet seien, die Menge der während der geplanten Versuche freigesetzten Pollen zu minimieren. Es sei deshalb insbesondere zu prüfen, ob ein feinmaschiges Netz über die Versuchsfläche gespannt werden könnte, um die Verbreitung der Pollen einzudämmen. Die erwähnten Massnahmen böten ausserdem keinen ausreichenden Schutz gegen die Verbreitung der Pflanze Ambrosia, indirekt über Pollen (Bestäubung von auch in grosser Entfernung wachsenden Pflanzen) oder direkt über Samen. Die Versuchsfläche befinde sich am Hang. Es müsse deshalb verhindert werden, dass die reifen Samen durch Hinunterfallen oder Hinunterrollen oder durch Wind, Wasser, Tiere oder auf andere Weise in das Gebiet ausserhalb der Versuchsfläche gelangten und so den bestehenden Ambrosia-Herd vergrösserten. Die Versuchsfläche liege zudem in einer Schafweide. Die Vorinstanz hätte deshalb die Möglichkeit beachten müssen, dass die verwehten oder durch den Regen ausgewaschenen Samen und Pollen an den Hufen oder im Fell der Schafe kleben bleiben und auf diese Weise in das Gebiet ausserhalb der Versuchsfläche getragen werden könnten.

Die angefochtene Verfügung berücksichtige weiter nicht, dass die Pollen oder Samen durch Sturm, Wind oder Regen verbreitet werden könnten. Letzterer könnte zudem Erdbeben auslösen, was ebenfalls zu einer Verbreitung der Pflanze, ihrer Pollen oder Samen führen könnte. Rechnung zu tragen sei ferner der geografischen Lage der Gemeinde Rovio, die oberhalb des Luganersees liege, was Aufwinde vom See her zur Folge habe. Zusätzliche Massnahmen, etwa die erwähnte Anbringung eines feinmaschigen Netzes, seien schliesslich auch erforderlich, um zu verhindern, dass die im Umkreis der Versuchsfläche unternommenen Anstrengungen zur Bekämpfung der Pflanze zunichte gemacht würden. In jedem Fall seien die Ambrosia-Pflanzen, die sich ausserhalb der Versuchsfläche befänden, zu beseitigen.

Im Wesentlichen die gleichen Vorbringen finden sich bereits in den erwähnten Stellungnahmen der Sezione per la protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo vom 24. Februar 2015 und 23. Juni 2014 sowie des Servizio fitosanitario cantonale vom 10. März 2015 und 3. Juni 2014.

3.2 X. _____ bringt in seiner Stellungnahme vom 12. Juni 2015 unter Verweis auf die Beurteilung namentlich des Bundesamts für Meteorologie und Klimatologie MeteoSchiweiz und des BAG vor, die minimale Erhöhung der Pollenbelastung durch die Versuchspflanzen am Standort Rovio werde nicht messbar sein und die menschliche Gesundheit im Kanton Tessin nicht zusätzlich beeinträchtigen. Ein feinmaschiges Netz genüge weiter nicht, um die äusserst kleinen Ambrosia-Pollen aufzufangen. Erforderlich wäre vielmehr ein Zelt mit Seitenwänden. Eine solche Installation machte den Feldversuch am Standort Rovio jedoch zu einem Gewächshausversuch unter ganz anderen Umweltbedingungen und ohne natürlichen Zutritt für den zu untersuchenden Blattkäfer *Ophraella communa*. Ausserdem müsste wohl eine Kühlung eingebaut und ein Betonring um die Versuchsparzelle angelegt werden, um die Zeltplanen zu stabilisieren und gegen Windböen zu sichern, was mit Erstellungskosten von mehreren 10'000 Franken verbunden wäre. Dass Pollen von der Versuchsfläche die Bestäubungsrate von in grosser Entfernung wachsenden Ambrosia-Pflanzen erhöhen könnten, wie die Beschwerdeführerin vorbringe, sei im Übrigen nicht nachvollziehbar.

Die Versuchsfläche sei im Weiteren eingezäunt, weshalb keine Schafe mit den Samen der Versuchspflanzen in Kontakt kämen; Samen (wie auch Pollen) fielen im Normalfall ja direkt nach unten. Die direkt am Zaun wachsen-

den Pflanzen würden zudem am Blühen gehindert. Auch im sehr niederschlagsreichen Jahr 2014 seien sodann am Hang, an dem sich die Versuchsfläche befinde, keine Erdrutsche beobachtet worden. Solche seltenen Ereignisse führten zudem nicht zu einer Erhöhung des Samendeposits durch die Samen der Versuchsparzelle. Gleiches gelte für den Oberflächentransport solcher Samen (Hinunterrollen, Transport durch Wasser usw.), der als vernachlässigbar einzustufen sei. Die Schafweide sei im Übrigen bereits stark mit Ambrosia-Samen kontaminiert, was schon lange vor dem Versuchsbeginn so gewesen sei, und gerade zur Wahl des Versuchsstandorts geführt habe. Die Bekämpfung der Ambrosia-Pflanzen ausserhalb der Versuchsfläche sei schliesslich bundesrechtlich vorgeschrieben und mit dem Eigentümer des Grundstücks vertraglich geregelt worden.

Die Beschwerdegegnerin bringt in ihrer Stellungnahme vom 28. September 2015 ebenfalls vor, die Installation eines feinmaschigen Netzes wäre weder zweck- noch verhältnismässig.

3.3 Die Vorinstanz führt aus, die Pflanze Ambrosia sei im ganzen Tessin weit verbreitet, die Pollen- und Samenbelastung bereits ohne die Versuche sehr hoch. Die Installation eines Netzes wäre daher nicht zielführend, sondern verhinderte bloss den Forschungszweck. Die mit der angefochtenen Verfügung bestätigten und neu angeordneten Sicherheitsmassnahmen minimierten die zusätzliche Pollen- und Samenbelastung durch die Versuche besser und ohne den wissenschaftlichen Wert dieser Versuche in Frage zu stellen.

Diese Massnahmen schützten auch die menschliche Gesundheit. Die Beschreibung, die Umzäunung sowie das Schloss am Tor zur Versuchsfläche, die sich überdies an einem nicht öffentlich zugänglichen Standort befinde, minimierten den direkten Kontakt von Menschen und Tieren mit der Pflanze Ambrosia ausreichend. Auch das verfügte Schneide-/Ausreissregime für die nicht im Versuch benötigten Ambrosia-Pflanzen minimiere die Exposition. Aus den Stellungnahmen des fachkundigen BAG ergebe sich ausserdem, dass die Versuche in Rovio keine unzulässige Mehrbelastung durch Ambrosia-Pollen zur Folge hätten, welche die Gesundheit von Menschen in der Umgebung gefährden könnte. Vielmehr übertreffe die Hintergrundbelastung durch Ambrosia-Pollen gemäss den Pollenkarten von MeteoSchweiz den Schwellenwert für Allergiker im gesamten Kanton Tessin um ein Vielfaches, sodass ein Allergiker mit oder ohne die Versuche empfindlich auf die vorhandenen Ambrosia-Pollen reagiere.

Die Massnahmen reduzierten weiter das Risiko der Verbreitung von Ambrosia-Pollen und -Samen auf ein Minimum, ohne die Forschungsziele der Versuche zu vereiteln. Die Befürchtungen der Beschwerdeführerin bezüglich Wind und Wetter, Schafe und Hanglage seien nicht hinreichend begründet. Die Versuchsfläche sei mit einem stabilen Zaun (inkl. Schloss am Eingangstor) umgeben, weshalb die Schafe die Versuchsfläche nicht begehen und somit die Ambrosia-Samen auch nicht verbreiten könnten. Dies gelte auch für alle anderen Tiere, die potentiell zur Verbreitung von Samen beitragen könnten. Die Schafe trügen durch ihr Grasens zudem dazu bei, dass die Pflanze ausserhalb der Versuchsfläche bereits vor der Blüte eingedämmt werde. Da sich die Versuchsfläche am Hang befinde, bestehe weiter immer ein Risiko, dass bei einem heftigen Unwetter oder langanhaltendem starken Regen die Samen abgeschwemmt werden könnten oder der Hang ins Rutschen kommen könnte, die Pflanze mithin auf diese Weise verbreitet werden könnte. Hinsichtlich der Windverhältnisse und der Verbreitung von Ambrosia-Pollen bzw. der Exposition von Menschen gegenüber diesen Pollen stütze sie sich auf die erwähnten Expertisen des BAG und von MeteoSchweiz. Die möglichen Risiken durch Wind, Wetter und Hanglage seien vertretbar. Da die Versuchsverantwortlichen überdies alle nötigen Massnahmen trafen und neue wesentliche Erkenntnisse oder Beobachtungen ausserdem unverzüglich melden müssten, wären zusätzliche Massnahmen daher unverhältnismässig; zudem würden sie die Forschungsergebnisse negativ beeinflussen.

3.4 Das BLW hält in seiner Stellungnahme vom 27. August 2015 fest, das bewilligte Projekt solle letztlich zu einer wirksameren Bekämpfung der Pflanze Ambrosia führen. Seiner Ansicht nach seien die geplanten Versuche wichtig und wertvoll und rechtfertigten die Aufhebung der Tilgungspflicht auf dem Versuchsgelände. Es erachte die verfügten Sicherheitsmassnahmen als genügend, um eine Ausbreitung der Pflanze zu verhindern, und unterstütze die Versuchsanordnung für das Jahr 2015. Insbesondere stellten die Versuche in Rovio mit der angeordneten Gebietsüberwachung keine Gefährdung der Landwirtschaft dar. Auch in seiner Stellungnahme vom 3. März 2015 gegenüber der Vorinstanz stimmte es der Durchführung der Versuche nach dem Versuchsplan für das Jahr 2015 zu.

3.5 Das BAG führt in seiner Stellungnahme vom 28. August 2015 aus, für den Schutz der Bevölkerung sei in erster Linie die Verbreitung von durch den Versuch am Standort Rovio erzeugten Ambrosia-Pollen relevant, da diese bereits bei einer sehr kleinen Mindestmenge eine allergische Reaktion auslösen und zu starkem Heuschnupfen sowie häufiger als andere

Pollenarten zu Asthma führen könnten. Es habe in seinen bisherigen Stellungnahmen in dieser Sache zuhanden der Vorinstanz dem Versuch zugestimmt. In der Versuchsanordnung in Rovio würden auf der Versuchsparzelle 100-150 kleinwüchsige Ambrosia-Pflanzen eingesetzt. Wie aus den Daten von MeteoSchweiz ersichtlich sei, bestehe im Kanton Tessin bereits eine Hintergrundbelastung durch Ambrosia-Pollen, die über der für eine Sensibilisierung notwendigen Konzentration (11 Pollen/m³) liege (im Jahr 2014 bis zu 30 Pollen/m³). Da sich die Versuchsparzelle in der Nähe des Park Hotel Rovio befinde, sei zu erwarten, dass sich Hotelgäste in relativer Nähe zur Parzelle aufhalten könnten. Gestützt auf die Daten zweier einschlägiger Studien und die Angaben von X. _____ müsse davon ausgegangen werden, die lokale Pollenbelastung werde zeitweise leicht über der Hintergrundbelastung liegen. Es sei aber auch anzunehmen, diese Erhöhung werde nur sehr geringfügig sein und mit zunehmender Distanz rasch abnehmen. Im Vergleich zur einen zitierten Studie werde die Belastung durch Ambrosia-Pollen zudem geringer ausfallen, da weniger und nur kleinwüchsige Pflanzen eingesetzt würden. Um das Risiko zu verringern, bei den Hotelgästen eine Allergie auszulösen oder zu verstärken, würden weiter Massnahmen ergriffen. Namentlich sei die Versuchsparzelle nicht öffentlich zugänglich und mit Warnzeichen und Infotafeln (auf Italienisch und Englisch) ausgeschildert, die ausführlich über die Risiken informierten, sodass gewährleistet sei, dass sich Hotelgäste nicht unwissentlich den Pollen aussetzten. Angesichts der genannten Umstände erachte es die durch den vorgesehenen Versuch verursachte Erhöhung der Hintergrundbelastung lokal wie regional als vernachlässigbar und die ergriffenen Sicherheitsmassnahmen als ausreichend; eine Gefährdung der Bevölkerung bestehe somit nicht.

4.

4.1 Gemäss Art. 15 Abs. 2 FrSV darf mit invasiven gebietsfremden Organismen nach Anhang 2 FrSV – und damit namentlich mit der Pflanze Ambrosia (vgl. Anhang 2 Ziff. 1 FrSV) – in der Umwelt nicht direkt umgegangen werden; ausgenommen sind Massnahmen, die deren Bekämpfung dienen. Die Vorinstanz kann im Einzelfall eine Ausnahmegewilligung für den direkten Umgang in der Umwelt erteilen, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller nachweist, dass sie oder er alle erforderlichen Massnahmen zur Einhaltung von Art. 15 Abs. 1 FrSV ergriffen hat. Danach muss der Umgang mit gebietsfremden Organismen in der Umwelt so erfolgen, dass weder Menschen, Tiere und Umwelt gefährdet noch die biologi-

sche Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigt werden. Insbesondere hat er so zu erfolgen, dass die Gesundheit von Menschen und Tieren nicht gefährdet werden kann, etwa durch toxische oder allergene Stoffe (Bst. a), und die Organismen sich in der Umwelt nicht unkontrolliert verbreiten und vermehren können (Bst. b); ausserdem so, dass die Populationen geschützter oder für das Ökosystem wichtiger Organismen nicht beeinträchtigt werden (Bst. c), keine Art von Nichtzielorganismen in ihrem Bestand gefährdet werden kann (Bst. d), und der Stoffhaushalt der Umwelt sowie wichtige Funktionen des betroffenen Ökosystems nicht schwerwiegend oder dauerhaft beeinträchtigt werden (Bst. e und f).

Gemäss Art. 5 PSV ist ausserhalb eines geschlossenen Systems das Halten, Vermehren und Verbreiten besonders gefährlicher Schadorganismen nach den Anhängen 1 und 2 PSV sowie besonders gefährlicher Unkräuter nach Anhang 6 PSV – der einzig die Pflanze Ambrosia aufführt – verboten (Abs. 1). Kann die Ausbreitung solcher Schadorganismen oder Unkräuter ausgeschlossen werden, kann das zuständige Bundesamt für deren Halten und Vermehren ausserhalb eines geschlossenen Systems Ausnahmen bewilligen (Abs. 3), und zwar zu Forschungszwecken (Bst. a), Diagnosezwecken (Bst. b) oder für die Erhaltung unmittelbar gefährdeter phyto-genetischer Ressourcen für die Ernährung und die Landwirtschaft (Bst. c).

Vorliegend ist im Wesentlichen streitig, ob die mit der angefochtenen Verfügung bestätigten und neu angeordneten Sicherheitsmassnahmen für die geplanten Versuche am Standort Rovio ausreichen, um eine Gefährdung der öffentlichen bzw. menschlichen Gesundheit durch die stark allergenen Ambrosia-Pollen sowie eine unkontrollierte Verbreitung und Vermehrung bzw. die Ausbreitung dieser Pflanze zu verhindern. Es stellt sich mithin die Frage, ob die angefochtene Verfügung den Anforderungen von Art. 15 Abs. 1 Bst. a FrSV sowie Art. 15 Abs. 1 Bst. b FrSV und Art. 5 Abs. 3 Bst. a PSV genügt. Nachfolgend wird zunächst auf die Frage der Gesundheitsgefährdung eingegangen (vgl. E. 4.2), anschliessend auf jene der Verbreitung und Vermehrung bzw. Ausbreitung der Pflanze (vgl. E. 4.3).

4.2

4.2.1 Aus den dargelegten Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird deutlich, dass die geplanten Versuche am Standort Rovio zu einer erhöhten Belastung durch Ambrosia-Pollen führen würden, die nach Einschätzung des BAG die Hintergrundbelastung durch diese Pollen überstiege. Diesen Umstand erachten das BAG wie auch, diesem folgend, die Vorinstanz und

X._____ aber nicht als mögliche Gefährdung der öffentlichen bzw. menschlichen Gesundheit, und zwar im Wesentlichen, weil die erhöhte Pollenbelastung schon in kurzer Distanz von der Versuchsfläche wieder auf das Niveau der Hintergrundbelastung absinken werde und diese im Kanton Tessin für Allergiker ohnehin (deutlich) zu hoch sei. Diese Beurteilung erscheint grundsätzlich überzeugend, ist doch in der Tat nicht zu erkennen, inwiefern die durch die geplanten Versuche erhöhte Pollenbelastung unter den genannten Umständen ein massgebliches zusätzliches Gesundheitsrisiko wäre. Dies gilt auch hinsichtlich der Gäste des nahe der Versuchsfläche gelegenen Park Hotel Rovio, die gemäss der Darstellung des BAG der (geringfügig) erhöhten Belastung mit Ambrosia-Pollen ausgesetzt sein könnten, zumal Sicherheitsvorkehrungen wie die Hinweistafel am Eingang zur Weide gewährleisten, dass sie sich nicht unwissentlich zusätzlich Ambrosia-Pollen aussetzen. Die Beschwerdeführerin stellt sich denn auch zu Recht nicht auf den Standpunkt, die durch die geplanten Versuche erhöhte Pollenbelastung wäre trotz der genannten Umstände eine Gefährdung der öffentlichen bzw. menschlichen Gesundheit. Vielmehr zieht sie das Bestehen dieser Umstände in Zweifel. Was sie in diesem Zusammenhang vorbringt, vermag allerdings nicht zu überzeugen.

4.2.2 Dies gilt zunächst für ihre Einwände gegen die erwähnte hohe Hintergrundbelastung durch Ambrosia-Pollen. Zwar bringt sie diesbezüglich vor, die Pollenbelastung werde an Orten gemessen, die von Rovio weit entfernt seien und deren Situation sich von der dortigen unterscheidet (Lugano und Locarno; vgl. die Angaben unter: < www.pollenundallergie.ch/infos-zu-pollen-und-allergien/MeteoSchweiz/pollendaten/?oid=1831&lang=de >, abgerufen am 7. März 2016). Zudem macht sie geltend, die Anzahl Tage mit starker Belastung durch Ambrosia-Pollen (mehr als 11 Pollen/m³) unterscheidet sich gemäss einer Karte von MeteoSchweiz innerhalb weniger Kilometer stark und habe in Locarno und Lugano in den Jahren 1998-2007 im Mittel 6.2 bzw. 9.4 und in Mezzana in den Jahren 2003-2007 im Mittel 23.8 pro Jahr betragen (vgl. die Karte unter: < www.ambrosia.ch/gesundheit-und-ambrosiapollen/ambrosiapollen/ >, abgerufen am 7. März 2016). Diese Ausführungen vermögen indes nichts daran zu ändern, dass die Belastung durch Ambrosia-Pollen in Lugano während der Saison im Jahr 2014 wie auch im mehrjährigen Mittel an zahlreichen Tagen, zum Teil deutlich, über der Konzentration von 11 Pollen/m³ lag (vgl. die Angaben unter: < www.pollenundallergie.ch/infos-zu-pollen-und-allergien/MeteoSchweiz/pollendaten/?oid=1831&lang=de >, abgerufen am 7. März 2016). Die Belastung in Locarno war zwar weniger stark, doch wurde auch hier die erwähnte Konzentration im Jahr 2014 wie auch im

mehrjährigen Mittel verschiedentlich, zum Teil klar, überschritten. Gegenüber dem Jahr 2014 verbesserte sich die Situation im Jahr 2015 zwar an beiden Orten deutlich. In Lugano wurde die erwähnte Konzentration jedoch weiterhin an einzelnen Tagen überschritten. Da die Pollenbelastung, wie insbesondere aus der Karte hervorgeht, auf die sich die Beschwerdeführerin beruft, gegen Süden zunimmt und Rovio – wenn auch nicht allzu weit – südlich von Lugano liegt, ist zu erwarten, die Situation in Rovio sei nicht besser als jene in Lugano. Dies gilt umso mehr, als die Beschwerdeführerin keine überzeugenden Gründe vorbringt, wieso dem nicht so sein sollte. Es ist deshalb davon auszugehen, die Belastung durch Ambrosia-Pollen während der Saison überschreite auch in Rovio zumindest an einzelnen Tagen die Konzentration von 11 Pollen/m³, zumal die Weide, in der die Versuchsfläche liegt, ein vorbelasteter Standort ist. Damit besteht in dieser Zeit namentlich für die Gäste des nahe der Versuchsfläche gelegenen Park Hotel Rovio auch ohne die geplanten Versuche ein mögliches Gesundheitsrisiko. Es kann entsprechend trotz der im Jahr 2015 hinsichtlich der Belastung mit Ambrosia-Pollen verbesserten Situation nicht gesagt werden, die Beurteilung des BAG und, diesem folgend, der Vorinstanz und von X._____, angesichts der bestehenden Hintergrundbelastung seien die geplanten Versuche nicht als massgebliches Gesundheitsrisiko zu qualifizieren, sei unzutreffend.

4.2.3 Nicht zu überzeugen vermögen weiter die Einwände der Beschwerdeführerin gegen das erwähnte rasche Absinken der durch die Versuche erhöhten Pollenbelastung auf das Niveau der Hintergrundbelastung. Zwar macht sie in diesem Zusammenhang, ohne die Gültigkeit der vom BAG zitierten beiden Studien in Frage zu stellen, geltend, die Gegebenheiten am Standort in Rovio seien mit den in diesen Studien untersuchten nicht vergleichbar. Zudem bringt sie vor, das angebliche rasche Absinken auf das Niveau der Hintergrundbelastung stehe im Widerspruch zur Feststellung auf der namentlich vom BLW, von MeteoSchweiz und von kantonalen Pflanzenschutzdiensten erarbeiteten Internetseite www.ambrosia.ch, ein grosser Teil der Ambrosia-Pollen im Tessin (bzw. in der Genfersee-Region) werde vom Wind aus Italien (bzw. Frankreich) herangetragen (vgl. die Angaben unter: < www.ambrosia.ch/gesundheits-und-ambrosiapollen/ambrosiapollen/ >, abgerufen am 7. März 2016). Ebenso widerspreche es der Feststellung von X._____ in seiner Stellungnahme vom 12. Juni 2015, die Situation im Tessin zeige gerade, dass eine internationale Forschungszusammenarbeit notwendig sei, um auch die Bevölkerung im Tessin von den zum Teil mit dem Wind aus Norditalien importierten

allergenen Ambrosia-Pollen zu entlasten. Aus ihren Ausführungen geht indes nicht hervor, von welchen Annahmen hinsichtlich der Verbreitung der Ambrosia-Pollen, namentlich welcher Reduktionsrate, ihrer Ansicht nach richtigerweise auszugehen wäre und wieso diese Annahmen zutreffender sein sollten als die von ihr kritisierten. Ebenso wenig erläutert sie, wieso der Umstand, dass Ambrosia-Pollen durch den Wind aus Norditalien ins Tessin (bzw. von Frankreich in die Genfersee-Region) verfrachtet werden, nicht mit der Annahme vereinbar sein sollte, die von der Versuchsfläche in Rovio mit ihrer relativ kleinen Anzahl kleinwüchsiger Ambrosia-Pflanzen stammende erhöhte Pollenbelastung sinke in kurzer Distanz von der Versuchsfläche auf das Niveau der Hintergrundbelastung ab. Für das Bundesverwaltungsgericht besteht entsprechend trotz der im Jahr 2015 hinsichtlich der Belastung durch Ambrosia-Pollen verbesserten Situation (vgl. E. 4.2.2) kein Anlass, die Beurteilung des fachkundigen BAG, der sich die Vorinstanz und X._____, die beide ebenfalls über Fachkunde verfügen, anschliessen, grundsätzlich in Frage zu stellen.

4.2.4 Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist demnach mit diesen Verfahrensbeteiligten davon auszugehen, die geplanten Versuche seien kein massgebliches Risiko für die öffentliche bzw. menschliche Gesundheit, zumal die Belastung durch Pollen aus diesen Versuchen durch die von der Vorinstanz erwähnten Sicherheitsvorkehrungen (vgl. E. 3.3) minimiert wird. Damit erscheinen zusätzliche Sicherheitsmassnahmen als entbehrlich. Dies gilt umso mehr, als die einzige von der Beschwerdeführerin konkret vorgeschlagene Massnahme, das Spannen eines feinmaschigen Netzes über die Versuchsfläche, nicht zweckmässig wäre und – wie die weiter gehende, unter den gegebenen Umständen als unverhältnismässig erscheinende Installation eines Zeltes – die Forschungsziele der Versuche in Frage stellen würde. Ausserdem könnten bei neuen Erkenntnissen, die wider Erwarten eine Gefährdung der öffentlichen bzw. menschlichen Gesundheit nahelegen, zusätzliche Massnahmen auch noch in einem späteren Zeitpunkt ergriffen werden (vgl. Art. 40 FrSV). Indem die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung auf die Anordnung weiterer Sicherheitsmassnahmen verzichtete, versties sie demnach nicht gegen Art. 15 Abs. 1 Bst. a FrSV; ebenso wenig handelte sie unangemessen.

4.3

4.3.1 Wie aus den dargelegten Vorbringen der Verfahrensbeteiligten weiter deutlich wird, schliessen weder die Vorinstanz noch X._____ aus, dass Ambrosia-Samen von der am Hang gelegenen Versuchsfläche in Rovio

durch Wind, Sturm, Wasser, Erdbeben oder Hinunterrollen in das Gebiet ausserhalb der Versuchsfläche gelangen könnten, wie die Beschwerdeführerin befürchtet. Ebenso wenig schliessen sie aus, dass solche Samen von dort von den Schafen, die sich auf der Weide ausserhalb der Versuchsfläche aufhalten, oder anderen Tieren weiter verschleppt werden könnten. Sie erachten jedoch das Risiko, dass die Samen in der erwähnten Weise verbreitet werden, als gering. Zudem verneinen sie, dass sich die Pflanze Ambrosia dadurch unkontrolliert verbreiten und vermehren bzw. ausbreiten würde, wobei die Vorinstanz in der Vernehmlassung insbesondere auf die vorgesehene und durch Vereinbarung mit dem Grundeigentümer geregelte Bekämpfung von Ambrosia-Pflanzen ausserhalb der Versuchsfläche sowie die vorgesehene Gebietsüberwachung hinweist, in die der kantonale Pflanzenschutzdienst involviert ist.

Diese Beurteilung vermag zu überzeugen. In der Tat ist angesichts der vorgesehenen Bekämpfung von ausserhalb der Versuchsparzelle wachsenden Ambrosia-Pflanzen und der vorgesehenen Gebietsüberwachung nicht davon auszugehen, eine allfällige Verbreitung von Samen während der Versuche in der Weise, wie sie die Beschwerdeführerin befürchtet, werde zu einer unkontrollierten Verbreitung und Vermehrung bzw. der Ausbreitung der Pflanze Ambrosia führen. Dies gilt umso mehr, als die Schafweide, in der sich die Versuchsfläche befindet, vorbelastet ist, Überwachungs- und, gegebenenfalls, Bekämpfungsmassnahmen somit ohnehin erforderlich sind. Angesichts der vorgesehenen Bekämpfungs- und Überwachungsmassnahmen sowie der weiteren ergriffenen und vorgesehenen Sicherheitsmassnahmen, die von der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung ausführlich beschrieben werden, ist zudem auch sonst nicht damit zu rechnen, die Versuche hätten eine unkontrollierte Verbreitung und Vermehrung bzw. die Ausbreitung der Pflanze über Samen zur Folge. Es kann entsprechend auch nicht gesagt werden, ohne zusätzlichen Sicherheitsmassnahmen machten die geplanten Versuche die Anstrengungen des Kantons Tessin bei der Bekämpfung der Pflanze im Umkreis der Versuchsfläche zunichte.

4.3.2 Aus den dargelegten Vorbringen der Verfahrensbeteiligten geht ausserdem hervor, dass die Vorinstanz und X. _____ zwar für die Dauer der Versuche von einer erhöhten Belastung durch Ambrosia-Pollen ausgehen, jedoch der Ansicht sind, dies werde nicht zu einer unkontrollierten Verbreitung und Vermehrung bzw. zur Ausbreitung der Pflanze über Pollen führen. Auch diese Beurteilung erscheint überzeugend. Angesichts des zur erhöhten Belastung durch Ambrosia-Pollen Gesagten – Absinken auf das Niveau

der Hintergrundbelastung in kurzer Distanz von der Versuchsfläche – sowie der vorgesehenen, erwähnten Bekämpfungs- und Überwachungsmaßnahmen ist nicht anzunehmen, die geplanten Versuche am Standort Rovio hätten eine unkontrollierte Verbreitung und Vermehrung bzw. die Ausbreitung der Pflanze Ambrosia über Pollen zur Folge resp. machten ohne zusätzliche Sicherheitsmassnahmen die Anstrengungen des Kantons Tessin bei der Bekämpfung der Pflanze im Umkreis der Versuchsfläche zunichte.

4.3.3 Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist demnach mit der Vorinstanz und X. _____ sowie dem ebenfalls fachkundigen BLW, das deren Einschätzung teilt, auch hier davon auszugehen, die mit der angefochtenen Verfügung bestätigten und neu angeordneten Sicherheitsmassnahmen reichten aus. Dies gilt auch hier umso mehr, als die einzige von der Beschwerdeführerin konkret vorgeschlagene Massnahme, das Spannen eines feinmaschigen Netzes über die Versuchsfläche, nicht zweckmässig wäre, und – wie die weiter gehende, unter den gegebenen Umständen als unverhältnismässig erscheinende Installation eines Zeltes – die Forschungsziele der Versuche in Frage stellen würde. Ausserdem könnten bei neuen Erkenntnissen, die wider Erwarten eine unkontrollierte Verbreitung und Vermehrung bzw. die Ausbreitung der Pflanze Ambrosia nahelegen, zusätzliche Massnahmen auch noch in einem späteren Zeitpunkt ergriffen werden (vgl. Art. 40 FrSV). Indem die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung auf die Anordnung weiterer Sicherheitsmassnahmen verzichtete, versties sie somit auch nicht gegen Art. 15 Abs. 1 Bst. b FrSV und Art. 5 Abs. 3 Bst. a PSV; ebenso wenig handelte sie unangemessen. Die angefochtene Verfügung ist zudem auch sonst nicht zu beanstanden.

4.4 Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet. Sie ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

5.

5.1 Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend. Sie hat jedoch keine Verfahrenskosten zu tragen, da sich der Streit nicht um ihre vermögensrechtlichen Interessen dreht (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Es sind folglich keine Verfahrenskosten zu erheben (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG).

5.2 Der obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen

(vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 Abs. 1 VGKE). Sind die Kosten verhältnismässig gering, kann von einer Parteientschädigung abgesehen werden (vgl. Art. 7 Abs. 4 VGKE).

Die Beschwerdegegnerin ist nicht anwaltlich vertreten und macht keine wesentlichen Auslagen geltend. Sie hat entsprechend keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Gleiches gilt für X. _____, der ebenfalls weder anwaltlich vertreten ist noch wesentliche Auslagen geltend macht, zumal reiner Zeitaufwand in der Regel nicht vergütet wird (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 4.83). Der Vorinstanz als Bundesbehörde steht ebenfalls keine Parteientschädigung zu (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE). Es ist demnach keine Parteientschädigung zuzusprechen.

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. O104-0230; Einschreiben)
- das GS UVEK (Gerichtsurkunde)
- das BLW (zur Kenntnis)
- das BAG (zur Kenntnis)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi

Pascal Baur

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 BGG). Die Rechtschrift 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: