

ZG_VERWALTUNGSGERICHT V 2023 59 vom 16. Dezember 2024

ZG Verwaltungsgericht, 2024-12-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zg_verwaltungsgericht_V_2023_59

FR: ZG_VERWALTUNGSGERICHT V 2023 59 du 16 décembre 2024

IT: ZG_VERWALTUNGSGERICHT V 2023 59 del 16 dicembre 2024

Regeste

Verwaltungsrechtl. Kammer — Gesundheitswesen (Risikobewertung der eingezogenen CBD-Öle)

Erwägungen

E. 2

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 A. Die A. _____ AG ist seit dem 9. September 2013 im Handelsregister des Kantons Zug eingetragen und bezweckt den Handel mit Waren aller Art im In- und Ausland, insbesondere mit Lifestyle-Produkten sowie die Erbringung der damit zusammenhängenden Dienstleistungen. Das Amt für Verbraucherschutz (nachfolgend: AVS) erhielt seit 2018 vier ausländische Amtshilfesuche, wonach die A. _____ AG im In- und Ausland nicht zulässige Cannabidiol-Öle (CBD-Öle) in Verkehr bringe. Nach einer Besprechung am 10. Juli 2019 erklärte die A. _____ AG, ihre Produkte als kosmetische Mittel vertreiben zu wollen. Das AVS verfügte sodann am 25. September 2019 verschiedene Massnahmen in Bezug auf unzulässige Heilanzeigen, nicht bewilligte neuartige Lebensmittel und nicht konforme kosmetische Mittel (AVS-act. 342-2018/31). Da die geforderten Massnahmen im Juli 2020 noch immer nicht vollständig umgesetzt waren, führte das AVS eine Teilinspektion im Betrieb durch. Dies mündete in einer Strafanzeige gegen das einzige Mitglied des Verwaltungsrates B. _____, welcher mit Strafbefehl vom 19. Februar 2021 der Widerhandlung gegen das Lebensmittelgesetz (LMG) und des Ungehorsams gegen amtliche Verfügung schuldig gesprochen und mit einer Busse bestraft wurde (AVS-act. 342-2018/52 und 77). Da die A. _____ trotz Verfügung des AVS vom 9. Dezember 2020 weiterhin untätig blieb, verfügte das Amt am 2. Mai 2022 die Einstufung der CBD-Öle als nicht verkehrsfähige Lebensmittel und sprach ein Verkaufsverbot aus (AVS-act. 42-2021/4 und 874-2022/16). Da die mit einem Verkaufsverbot belegten Produkte auf weiteren Webshops unter Angabe von verbotenen Heilanzeigen veräussert wurden, verfügte das AVS am 22. September 2022 unter Entzug der aufschiebenden Wirkung die Einziehung der CBD-Öle (AVS-act. 874-2022/22). Die dagegen erhobene Einsprache wies das Amt mit Einspracheentscheid vom 13. Februar 2023 ab (AVS-act. 847-2022/30 und 52). Eine Auswahl der eingezogenen CBD-Öle liess das AVS durch ein akkreditiertes Labor auf deren THC- und CBD-Gehalte analysieren. Gestützt auf das Ergebnis – bei sämtlichen Produkten wurde eine nicht auszuschliessende Gesundheitsgefährdung angegeben – verfügte das AVS am 18. November 2022 die Rücknahme bzw. den Rückruf der Produkte, widerum unter Entzug der aufschiebenden Wirkung (AVS-act. 847-2022/38). Eine dagegen erhobene Einsprache wies das AVS wiederum mit Entscheid vom 7. Juni 2023 ab. Einer allfälligen Beschwerde entzog es die aufschiebende Wirkung (AVS-act. 847-2022/44 und 237-2023/18). B. B.a. Mit Beschwerde

vom 20. März 2023 liess die A. _____ AG beantragen, in Aufhebung der Verfügung vom 13. Februar 2023 (Einziehung) sei festzustellen, dass die mit dem Entscheid der Vorinstanz eingezogenen Produkte als Kosmetika zu qualifizieren sei-

E. 2.1

Das VRG enthält keine Regelung über die Vereinigung und Trennung von Verfahren. In der Praxis ist dieses Rechtsinstitut indessen anerkannt. Verfahrensvereinigung bedeutet, dass eine Behörde mehrere separat eingeleitete, hängige Verfahren zu einem einzigen Verfahren zusammenführt und die gestellten Begehren im Rahmen eines einzigen Rechtsprechungsaktes gemeinsam beurteilt. Sie muss der Vereinfachung des Verfahrens dienen bzw. zweckmässig sein. Das Interesse an einer Vereinigung ist höher zu gewichten, wenn alle Parteien ihr Einverständnis dazu geben (vgl. Bertschi/Plüss, in: Kommentar zum VRG des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N 58 ff.; BGer 1C_13/2012 vom 24. Mai 2012 E. 1.1; BGE 131 V 59 E. 1).

E. 2.2

Vorliegend rechtfertigt sich eine Vereinigung der beiden Verfahren, da dadurch eine Vereinfachung erreicht werden kann. Im Verfahren V 2023 59 steht die Risikobewertung der eingezogenen CBD-Produkte zur Debatte, im Verfahren V 2023 52 deren Einziehung. Sie stehen somit in engem sachlichem Zusammenhang und können nicht voneinander losgelöst entschieden werden. Die Qualifizierung der CBD-Produkte hat unweigerlich einen Einfluss auf die zuvor stattgefundene Einziehung und Verwertung dieser Produkte.

E. 3

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 an und von diesen Produkten keine Gesundheitsgefährdung ausgehe. Eventualiter sei der Entscheid vom 13. Februar 2023 aufzuheben und die Angelegenheit zur Entscheidung im Sinne der Erwägungen oder zur weiteren Feststellung des Sachverhaltes an die Vorinstanz zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht ersuchte die Beschwerdeführerin um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und um Beizug der Verfahrensakten der Vorinstanz (Verfahren V 2023 52 act. 1). B.b. Mit Schreiben vom 20. Juni 2023 überwies die Gesundheitsdirektion die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 20. März 2023, nachdem der Regierungsrat mit Beschluss vom 13. Juni 2023 nicht darauf eingetreten war (V 2023 52 act. 2). B.c. Den mit Verfügung vom 21. Juni 2023 einverlangten Kostenvorschuss von Fr. 4'000.– bezahlte die Beschwerdeführerin fristgerecht (V 2023 52 act. 3 und 4). B.d. Vernehmlassend schloss das AVS auf Abweisung der Beschwerde (V 2023 52 act. 8). B.e. Mit Eingabe vom 27. November 2023 reichte das AVS ein Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 16. August 2023 zu den Akten, was der Beschwerdeführerin zur Kenntnis gebracht wurde (V 2023 52 act. 10 und 11 sowie V 2023 59 act. 25 und 26). B.f. Am 16. Januar 2024 reagierte das AVS auf ein Fristerstreckungsgesuch der Beschwerdeführerin, worin eine mögliche Wiedererwägung seitens des Amtes angedeutet wurde, und stellte klar, dass eine Wiedererwägung der beiden angefochtenen Entscheide nicht zur Diskussion stehe (V 2023 52 act. 13 und 14 sowie V 2023 59 act. 28 und 29). B.g. Mit Kurzbrief vom 18. Januar 2024 orientierte das AVS das Gericht über ein Schreiben an die Beschwerdeführerin (V 2023 52 act. 16). B.h. In einem zweiten Schriftenwechsel hielten die Parteien an ihren jeweiligen Anträgen fest (V 2023 52 act. 17 und 19). C. C.a. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 10. Juli 2023 liess die A. _____ AG in Aufhebung des Entscheids des AVS vom 7. Juni 2023 beantragen, es sei festzustellen,

E. 3.1

Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Der Gehörsanspruch dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt er ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar. Als Teilgehalt umfasst er das Recht auf Akteneinsicht (vgl. [auch zum Folgenden] BGE 144 II 427 E. 3.1). Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche Akten eines Verfahrens, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden müsste (BGE 129 I 249 E. 3), und unabhängig davon, ob aus Sicht der Behörde die fraglichen Akten für den Ausgang des Verfahrens bedeutsam sind (BGE 132 V 387 E. 3.2). Der Anspruch gilt aber nicht absolut; er kann aus überwiegenden Interessen durch Abdeckung und nötigenfalls Aussonderung eingeschränkt werden; auf solchermassen geheim gehaltene Akten darf nur insoweit abgestellt werden, als deren wesentlicher Inhalt unter Wahrung der Äusserungsmöglichkeit bekannt gegeben wird (vgl. zum Ganzen: BGer 9C_634/2022 vom 19. April 2023 E. 4.1).

E. 3.2.1

Mit Schreiben vom 17. Februar 2023 ersuchte die Beschwerdeführerin um Akteneinsicht in sämtliche Akten des AVS im Verfahren gegen sie. Namentlich aber nicht ausschliesslich seien in die vier über das europäische Schnellwarnsystem (RASFF) eingegangenen ausländischen Amtshilfeersuchen sowie sämtliche damit zusammenhängende Akten umgehend Einsicht zu gewähren (AVS-act. 874-2022/54).

E. 3.2.2

Das AVS gewährte am 1. März 2023 Einsicht in die Dossiernummern 342-2018 a, 342-2018 b, 557-2019, 584-2020, 42-2021, 874-2022 a und 874-2022 b. Nicht übermittelt wurden ältere Akten und das Dossier 487-2020, welche keinen Zusammenhang mit den CBD-Ölen haben. Unter Berufung auf § 16 Abs. 1 VRG und das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verweigerte das AVS die Einsicht in das Dossier 237-2023 (AVS-act. 874-2022/58).

E. 3.2.3

In seiner Stellungnahme vom 26. Oktober 2023 legte das AVS dar, dass das Dossier 519-2023 keinen Zusammenhang hat, da es sich mit dem Verkauf von Tyrexin be-

E. 3.2.4

Angesichts dieser Erklärungen ist keine Verletzung des rechtlichen Gehörs erkennbar. Das AVS hat nachvollziehbar dargelegt, weshalb es die Einsicht in die betreffenden Aktenstücke verweigert hat. Festzuhalten ist ausserdem, dass die Vorinstanz ihre Entscheide nicht auf die in diesen Dossiers enthaltenen Dokumente abgestützt hat, sondern auf Akten, welche der Beschwerdeführerin zugänglich gemacht wurden.

E. 3.3.1

Mit Gesuch vom 24. Juli 2023 verlangte die Beschwerdeführerin Einsicht in sämtliche Akten, welche im Zusammenhang mit den Meldungen des AVS im RASFF stünden (AVS-act. 237-2023/30). Das AVS stellte in der Folge am 26. Juli 2023 zwei Aktenstücke, datierend vom 10. und 19. Juli 2023, zu und ergänzte, dass ältere Meldungen bereits in der Akteneinsicht vom 1. März 2023 mitenthalten waren (AVS-act. 237-2023/32).

E. 3.3.2

Die Beschwerdeführerin moniert hierbei, gemäss Aktenverzeichnis vom 11. September 2023 seien ganze 34 Akten für den Zeitraum vom 1. März bis 26. Juli 2023 aufgeführt, welche relevant seien. Eine Begründung, weshalb nicht alle zur Einsicht zugestellt worden seien, fehle. Dem ist mit dem AVS zu entgegnen, dass die Beschwerdeführerin explizit nach den Akten in Bezug auf die Meldungen an das RASFF gefragt hat. Diesem Ersuchen ist die Vorinstanz vollumfänglich nachgekommen. Im Übrigen konnte sicher der angefochtene Entscheid vom 13. Februar 2023 nicht darauf abgestützt werden, datieren die betreffenden Aktenstücke doch allesamt danach. In Bezug auf den Entscheid vom 7. Juni 2023 hat sich das AVS ebenso wenig auf besagte Aktenstücke abgestützt. Die Beschwerdeführerin kann somit nichts zu ihren Gunsten ableiten. 4. Streitig und zu prüfen ist u.a., ob die Vorinstanz zu Recht die von der A._____ AG vertriebenen und eingezogenen CBD-Öl-Produkte als Lebensmittel qualifiziert hat und somit die Gesetzgebung über die Lebensmittel Anwendung findet, oder ob sie als kosmetische Mittel zu gelten haben.

E. 4

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 dass die beanstandeten Produkte als kosmetische Mittel zu qualifizieren seien und von ihnen keine Gesundheitsgefährdung ausgehe. Eventualiter sei der Entscheid vom 7. Juni 2023 aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht ersuchte die Beschwerdeführerin um Anordnung eines Gutachtens, um die Vereinigung der beiden Verfahren V 2023 52 und V 2023 59, um eine mündliche Verhandlung im Sinne von § 68 VRG, eine mündliche Schlussverhandlung im Sinne von § 70 Abs. 2 VRG, um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und um Beizug der vorinstanzlichen Akten (V 2023 59 act. 1). C.b. Den mit Verfügung vom 11. Juli 2023 einverlangten Kostenvorschuss von Fr. 4'000.– bezahlte die Beschwerdeführerin fristgerecht (V 2023 59 act. 2 und 3). C.c. Mit Verfügung vom 6. September 2023 gewährte das Gericht dem AVS eine Notfrist zur Einreichung der Stellungnahme zum Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und um Einreichung der sachbezüglichen Akten (V 2023 59 act. 5). C.d. Die Beschwerdeführerin reichte hierzu unaufgefordert am 8. September 2023 eine Eingabe ein (V 2023 59 act. 7). C.e. Mit Stellungnahme vom 11. September 2023 beantragte das AVS die Abweisung des Gesuchs um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (V 2023 59 act. 9). C.f. Das Gericht wies mit Verfügung vom 15. September 2023 das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab (V 2023 59 act. 10). C.g. Die Beschwerdeführerin ersuchte am 18. September 2023 um Akteneinsicht, welche ihr gewährt wurde (V 2023 59 act. 11 und 12). C.h. Mit Eingabe vom 12. Oktober 2023 rügte die Beschwerdeführerin eine unzureichende Gewährung der Akteneinsicht durch das AVS (V 2023 59 act. 13). C.i. Am 17. Oktober 2023 erhob die Beschwerdeführerin gegen den Zwischenentscheid des Verwaltungsgerichts vom 15. September 2023 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (V 2023 59 act. 16).

E. 4.1.1

Der heute geltende Lebensmittelbegriff ergibt sich aus Art. 4 LMG. Im Rahmen der LMG-Revision von 2017 wurde dieser Begriff umfassend an das Recht der Europäischen Union (EU) angepasst und eins zu eins ins schweizerische Recht übernommen, so dass heute europaweit ein einheitlicher Lebensmittelbegriff zur Anwendung gelangt (Botschaft zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 25. Mai 2011, BBl 2011 5585; Daniel Donauer, in: Praxishandbuch Produktregulierung, 2023, Rz. 62). Durch

die Anpassung an den unionsrechtlichen Lebensmittelbegriff sind nunmehr auch Erzeugnisse erfasst, die keinen Beitrag zum Aufbau oder Unterhalt des menschlichen Körpers leisten (BBl 2011 5598).

E. 4.1.2

Als Lebensmittel gelten gemäss Art. 4 Abs. 1 LMG alle Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen sich vernünftigerweise vorhersehen lässt, dass sie in verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand von Menschen aufgenommen werden. Die Aufnahme, wie in Art. 4 Abs. 1 LMG festgelegt, bezieht sich auf einen physikalischen Verbringungsverfahren von aussen nach innen, d.h. der Stoff oder das Erzeugnis muss von aussen in den Organismus des Menschen eindringen und dabei (metabolisch) aufgenommen und verarbeitet werden können. Eine für Lebensmittel typische Aufnahme besteht darin, dass ein Stoff oder ein Erzeugnis über eine orale Aufnahme in den Magen-Darm-Trakt – d.h. in den Organismus des Menschen – eindringt (Donauer, a.a.O., Rz. 69). Neben der Grundvoraussetzung der Aufnahme (über den Magen-Darm-Trakt) erfordert der Lebensmittelbegriff einen (expliziten oder impliziten) Aufnahmeweck; das Produkt muss demnach entweder explizit zur Aufnahme durch den Menschen bestimmt sein oder aber es ist unter vernünftiger Vorhersehung mit einer Aufnahme durch den Menschen zu rechnen (Art. 4 Abs. 1 LMG; Donauer/Hablützel, Abgrenzung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, in Jusletter 28. März 2022, Rz. 32). Für die Frage nach dem impliziten Aufnahmeweck ist zu prüfen, wie ein durchschnittlich vernünftiger Konsument das fragliche Produkt bewerten würde, d.h., ob er diesem einen Aufnahmeweck beimessen würde (Donauer/Hablützel, a.a.O., Rz. 34). Dazu muss eine Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung sämtlicher Merkmale wie der Zusammensetzung, der Zweckbestimmung, der Dosierung usw. vorgenommen werden (vgl. hierzu die Vollzugshilfe von Swissmedic, Produkte mit Cannabidiol (CBD) und anderen Cannabinoiden, die nicht dem Betäubungsmittelrecht unterliegen, Stand 12. April 2024, S. 5 [hernach: Vollzugshilfe]). Mit Blick auf den Gesundheitsschutz von Konsumenten muss für die Annahme eines solchen

E. 4.1.3

Als kosmetische Mittel gelten Stoffe oder Zubereitungen, die dazu bestimmt sind, äusserlich mit bestimmten Teilen des menschlichen Körpers wie der Haut, dem Behaarungssystem, den Nägeln, den Lippen oder äusseren intimen Regionen oder mit den Zähnen und den Schleimhäuten der Mundhöhle in Berührung zu kommen, und zwar zu dem ausschliesslichen oder überwiegenden Zweck, diese zu reinigen, zu parfümieren, ihr Aussehen zu verändern, sie zu schützen, sie in gutem Zustand zu halten oder den Körpergeruch zu beeinflussen (Art. 53 Abs. 1 LGV). Stoffe oder Zubereitungen, die dazu bestimmt sind, eingenommen, eingeatmet, injiziert oder in den menschlichen Körper implantiert zu werden, gelten nicht als kosmetische Mittel (Abs. 2). In Bezug auf CBD und andere Cannabinoide verweist Art. 54 Abs. 1 LGV auf die verbotenen Stoffe in kosmetischen Mitteln gemäss der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 über kosmetische Mittel (Anhang II). Dieser Anhang besagt, dass Betäubungsmittel in kosmetischen Mitteln verboten sind. Als "Betäubungsmittel" gelten laut Eintrag Nr. 306 Anhang II

E. 4.2

Die Vorinstanz stufte die eingezogenen und von der Beschwerdeführerin vertriebenen Produkte als Lebensmittel i.S.v. Art. 4 Abs. 1 LMG ein. Es begründete die Qualifikation

damit, dass die CBD-Öle in verschiedenen für oral eingenommene Lebensmittel typischen Geschmacksrichtungen angeboten würden. Auch würden die geschmacklichen Vorteile der Trägeröle auf der Webseite erklärt. Die gewählte Darreichungsform und die Art der Dosierung entsprächen derjenigen eines Heil- oder Nahrungsergänzungsmittels, nicht jedoch derjenigen eines kosmetischen Mittels. Es fehle ein expliziter Anwendungsbereich und die konkrete Angabe zur Wirkung oder Funktion der CBD-Öle als kosmetisches Mittel. Die Zweckbestimmung sei für den Konsumenten unklar. Diese könnte durch die unerlaubten Heilanzeigen abgeleitet werden, wobei es sich mehrheitlich um systemische Wirkungen handle, die hauptsächlich durch orale Einnahme entstünden. Aus der Aufmachung, der Verpackung und der Packungsbeilage der CBD-Öle sowie der Anpreisungen in den Webshops sei vernünftigerweise vorherzusehen, dass die vertriebenen CBD-Öle von Menschen oral aufgenommen würden. Zudem sei der Ausdruck "topische" Anwendung im Zusammenhang mit Arzneimitteln gängig und bei kosmetischen Mitteln ungewöhnlich (V 2023 59 Bf-act. 2 S. 6 f. sowie V 2023 52 Bf-act. 2 S. 7 ff.).

E. 4.3.1

Die Beschwerdeführerin beruft sich zunächst auf den Vertrauensschutz. Sie habe mehrere Schreiben und Entscheide erhalten, die ihr als Vertrauensgrundlage für die Einstufung der Produkte als kosmetisches Mittel dienten. Die über mehrere Jahre laufende Korrespondenz habe auch dazu geführt, dass sie aufgrund der Aussagen der Beschwerdegegnerin berechtigterweise darauf habe vertrauen können, dass ihre Produkte als kosmetisches Mittel und nicht als Lebensmittel behandelt würden. Seit spätestens 2019 habe die Beschwerdegegnerin Schritte vorgeschlagen und per Entscheid angeordnet, die sich spezifisch an kosmetische Mittel richteten. Es mache keinen Sinn, die Hinweise auf eine orale Einnahme der Produkte oder die "Anpreisung als Lebensmittel" zu entfernen, wenn die Beschwerdegegnerin der Ansicht gewesen sei, dass es sich dabei um Lebensmittel handeln würde. Sie, die Beschwerdeführerin, habe die Änderungen vorgenommen, was auch mit Schreiben vom 2. Dezember 2019 bestätigt worden sei. Sofern die Beschwerdegegnerin eine Einstufung als Lebensmittel bestimme und gleichzeitig die Entfernung der Hinweise zur oralen Einnahme verlange, verhalte sie sich widersprüchlich. Auch sei nicht verständlich, weshalb die Beschwerdegegnerin über die Jahre 2019 bis 2021 auf Produktinformationsdateien (PIF) bestanden und diese überprüft habe, wenn es sich um Lebensmittel handeln sollte. Diese PIF-Dateien seien nach Art. 57 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV; SR 817.02) nur für kosmetische Mittel erforderlich. Noch im März 2021 habe die Beschwerdegegnerin überdies mehrere "Attestation for Registration – Cosmetics" unterzeichnet. Mehrmals – zuletzt im März 2022 – habe das AVS zudem sie durch Verweis auf die Verordnung des EDI über kosmetische Mittel (VKos; SR 817.023.31) auf rechtliche Grundlagen verwiesen, die ausschliesslich für kosmetische Mittel anwendbar seien. In zwei Schreiben habe das AVS sie gar auf die anzuwendenden rechtlichen Grundlagen für kosmetische Mittel hingewiesen. Diese zahlreichen Schreiben und das mehrjährige Handeln der Beschwerdegegnerin seien Vertrauensgrundlagen gewesen, welche in ihr das berechtigte Vertrauen erweckt hätten, dass ihre Produkte als kosmetische Mittel einzustufen seien. Folglich habe sie sich auch massgeblich bemüht und die notwendigen Schritte eingeleitet, um die gesetzlichen Vorgaben für kosmetische Produkte zu erfüllen. Erst mit Entscheid vom 2. Mai 2022 habe das AVS die Einstufung überraschend geändert, womit es widersprüchlich gehandelt habe. Infolge des erweckten Vertrauens habe sie mehrere nachteilige Dispositionen getroffen. Einerseits habe sie zeit- und kostenintensive PIF-Dateien erstellen lassen. Andererseits wirke sich die Einstufung

der Produkte auf den Marktauftritt generell aus. Es sei nicht möglich, mit Abnehmern Verträge abzuschliessen oder sich im Markt zu positionieren, wenn sie nicht mit Sicherheit wisse, welche die konkurrenzierenden Produkte und Branchen seien. Dadurch, dass sie

E. 4.3.2

Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Vorausgesetzt ist weiter, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann; schliesslich scheitert die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (BGE 137 I 69 E. 2.5.1 und 129 I 161 E. 4.1).

E. 4.3.3

Das AVS erhielt am 20. Juli 2018 ein Amtshilfegesuch der schwedischen Behörden weitergeleitet, wonach durch die A._____ AG nicht zulässige cannabinoidhaltige Öle mittels Onlinehandel vertrieben würden. Am 21. Januar 2019 wurde von der Beschwerdeführerin eine Einstufung ihrer Produkte in Heilmittel, Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstand gefordert. Die A._____ AG blieb untätig. Eine weitere Meldung ging im März 2019 via RASFF ein. Wiederum wurde die Beschwerdeführerin um Einstufung ihrer Produkte ersucht. Infolgedessen fand am 10. Juli 2019 ein Treffen zwischen der A._____ AG und dem AVS statt, anlässlich welchem die Geschäftstätigkeiten, die rechtlichen Anforderungen und die möglichen Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtlich konformen Zustandes der angebotenen CBD-Öle thematisiert wurden und die Beschwerdeführerin mitgeteilt hat, dass sie die Produkte künftig nicht mehr als Lebensmittel, sondern als Kosmetika verkaufen würde. Man einigte sich auf folgende Massnahmen: Die Beschwerdeführerin meldet schnellstmöglich, wie und ab wann sie zukünftig die von Schweden und Dänemark beanstandeten Novel Food Produkte auf den Homepages konform in Verkehr bringen möchte. Die A._____ AG meldet bis spätestens Ende September 2019, wie sie die Homepages, auf welchen diese CBD-Ölprodukte verkauft werden, bezüglich der nicht erlaubten Gesundheitsanpreisungen überarbeiten will. Per gleichem Datum liefert sie den Nachweis, dass die von ihr verkauften CBD-Öle zum Einnehmen bezüglich der THC-Gehalte sicher und konform sind. Und sie liefert das für kosmetische Mittel geforderte PIF-Blatt für Kosmetika inkl. Sicherheitsnachweis insbesondere be-

E. 4.3.4

Angesichts dieser umfassenden Aktenlage finden die Ausführungen der Beschwerdeführerin keinerlei Stütze. Vielmehr scheint sie in grosszügiger Weise die Verfehlungen ihres Verwaltungsrates auszublenden. Wohl mag zutreffen, dass das AVS (ursprünglich) mit der Einstufung der vertriebenen Produkte als kosmetische Mittel einverstanden war. Eigens dafür hat am 10. Juli 2019 ein Treffen stattgefunden, nachdem ein Amtshilfegesuch einer ausländischen Behörde eingegangen war. Anlässlich dieses Gesprächs zeigte das AVS auch die rechtlichen Grundlagen auf und welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit die Produkte als Kosmetika verkauft werden können. Die Beschwerdeführerin war aber offensichtlich nicht willens, die geforderten Massnahmen im gewünschten Umfang umzusetzen. Anders ist es nicht zu erklären, dass das AVS über die Dauer von mehr als zwei Jahren immer wieder Grund für Beanstandungen hatte, was

letztendlich auch in einer Strafanzeige mündete. Der Verwaltungsrat B._____ wurde denn auch schuldig gesprochen. In einer telefonischen Besprechung zeigte er sich davon unbeeindruckt und brachte seinen Unmut zum Ausdruck. Desgleichen erklärte er, dass er mit den geforderten Massnahmen nicht einverstanden war, und er liess gar die Idee aufkommen, ein neues Unternehmen zu gründen, damit das AVS neu verfügen müsste und er die verpassten Einsprachefristen nachholen könnte. Diese Äusserungen wie auch die unterbliebenen Handlungen zeigen eindeutig eine mangelhafte Kooperationsbereitschaft seitens der Beschwerdeführerin auf. Ein Wille, die gesetzlichen Anforderungen des Schweizer Rechtssystems zu erfüllen, ist nicht erkennbar. Es findet sich denn auch keine plausible Erklärung, weshalb es ihr innerhalb zweier Jahre nicht möglich war, für die Pro-
17 Urteil V 2023 52 / V 2023 59 dukte die geforderten Sicherheitsnachweise und PIF zu liefern, obschon diese vor Inver-kehrbringung der Produkte hätten vorgelegt werden müssen. Das AVS hat in einer konti-nuierlichen Weise versucht, die für kosmetischen Produkte geltenden Richtlinien und ge-setzlichen Anforderungen durchzusetzen. Ein immer wiederkehrendes Thema waren die unerlaubten Heilanzeigen, welche für Kosmetika nicht gestattet sind. Mehrfach hat sie die Beschwerdeführerin aufgeklärt und aufgezeigt, inwiefern diese ihre Webseiten und Produktaufmachungen anpassen muss, um gesetzeskonform zu sein. Dass sie nach all der mangelhaften Kooperationsbereitschaft der Beschwerdeführerin schliesslich die ver-triebenen Produkte neu als Lebensmittel einstufte, ist nicht zu beanstanden. Dadurch, dass die Beschwerdeführerin die geforderten Massnahmen nicht umsetzte, bedurfte es ei-ner neuen Beurteilung der CBD-Öle. Der Entscheid der Beschwerdeführerin, die Produkte zunächst als kosmetische Mittel einzustufen, wurde vom AVS akzeptiert. Allerdings sah sich das AVS nach jahrelangem Nichterfüllen der entsprechenden Anforderungen ge-zwungen, eine neue Einzelfallbeurteilung vorzunehmen. Die Betriebe geniessen zahlrei-che Freiheiten bei der Einstufung ihrer Produkte, sind demgegenüber aber auch zur Selbstkontrolle verpflichtet. Stellt nun aber die Vollzugsbehörde – vorliegend das AVS – fest, dass die Einstufung missbräuchlich ist und die einschlägigen Bestimmungen nicht er-füllt werden – was vorliegend zweifelsohne der Fall war –, so stuft sie das Produkt neu ein mit der Folge, dass gegebenenfalls andere Bedingungen erfüllt werden müssen. (vgl. auch V 2023 52 act. 8 S. 6 f.). Damit kann insgesamt keine Rede davon sein, dass das AVS ei-ne Vertrauensgrundlage geschaffen hätte, worauf sich die Beschwerdeführerin nun beru-fen könnte. Aus dem Gebot des Handelns nach Treu und Glauben bzw. aus dem Vertrau-ensschutz kann sie demnach nichts zu ihren Gunsten ableiten.

E. 4.4

Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, dass die eingezogenen CBD-Öle in ihrer Gesamtbetrachtung als kosmetische Mittel resp. als Ausgangs- bzw. Rohstoffe zu qualifizieren und somit verkehrsfähig seien. Sie erblickt in der Qualifikation als Lebensmittel eine Verletzung von Art. 4 Abs. 1 LMG und Art. 57 LGV. Sie führt dazu aus, dass es sich bei den eingezogenen und geprüften Produkten um Ausgangs- bzw. Rohstoffe handle, die nur dem Chemikalienrecht unterstünden. Dieses sehe für die Öle keine Grenzwerte vor. Überdies handle es sich bei den betreffenden Produkten um ge-sundheitlich unbedenkliche Rohstoffe bzw. kosmetische Mittel, die in den Bestimmungs-ländern zur Einfuhr zugelassen seien, so etwa in Norwegen. Die Zulassung der CBD-Öle als kosmetisches Mittel und deren Gefährlichkeit für die Gesundheit könne mittels Gutach-ten ermittelt werden. In den erhaltenen Amtshilfegesuchen seien die schweizerischen

Behörden lediglich aufgefordert worden, die Rechtmässigkeit der Produkte anhand ihrer 18 Urteil V 2023 52 / V 2023 59 Qualifikation zu prüfen. Die dänischen und schwedischen Lebensmittelbehörden hätten die bestimmungsgemässe (äusserliche) Anwendung der Produkte anerkannt und sie als kosmetisches Mittel zugelassen. Als kosmetische Mittel würden sie die rechtlichen Anforderungen erfüllen. Bei den CBD-Ölen fehle es an einer generellen Aufnahmefunktion so- wie einem Aufnahmезweck, welche die massgebenden Kriterien für die Einstufung als Lebensmittel nach Art. 4 Abs. 1 LMG seien. Es werde darauf hingewiesen, dass die Anwendung äusserlich erfolgen solle, und die orale Einnahme werde in den Q&As nicht empfohlen. Die Zweckbestimmung liege in der topischen Anwendung. Es werde angegeben, dass CBD-Produkte in folgenden Anwendungsbereichen eingesetzt werden können: Anti- Serum, Antioxidans, Hautpflege und Hautschutz. Es könne nicht behauptet werden, die Zweckbestimmung sei für Konsumentinnen und Konsumenten unklar bzw. eine durchschnittlich vernünftige Person würde dem Produkt die orale, ernährungsspezifische Aufnahme als bestimmungsgemässen Anwendungszweck beimessen. Eine bloss orale Anwendung für sich isoliert betrachtet bilde noch keinen ausreichenden Hinweis darauf, dass ein bestimmtes Erzeugnis zwingend dem lebensmittelrechtlichen Aufnahmebegriff unterstellt werden müsse. Dass oral anwendbare Produkte – trotz eines möglichen Vermischungseffekts mit dem Speichel – nicht per se als Lebensmittel zu qualifizieren seien, er- gebe sich aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber für Kaugummis eine besondere gesetzliche Unterstellung vorgenommen habe. Dieser Auffassung sei auch das Verwaltungsgericht Hamburg in dessen Entscheidung vom 16. März 2022, gemäss welchem dem CBD-Mundpflegeöl die Eigenschaft als kosmetisches Mittel zuerkannt worden sei. Kosmetische Studien zeigten bei oraler Anwendung von CBD eine antibakterielle Wirkung, folglich sei eine kosmetische Funktion zur Pflege der Mundhöhle erfüllt. Es komme insgesamt nicht auf die allgemeine Verkehrsauffassung an, was auch vom Verwaltungsgericht Hamburg bestätigt worden sei, sondern auf die Sicht des Durchschnittsverbrauchers. Mit einer eindeutigen Anpreisung als kosmetisches Mittel würden keine Verbraucher angesprochen, die sich von CBD-Ölen andere als kosmetische Wirkungen erhofften. Auch die Unterteilung der Homepage ch.A._____.com in CBD-Öle und Hautpflegeprodukte lasse nicht auf eine Qualifikation der Produkte als Lebensmittel schliessen. Dies sei so gewählt worden, weil die meisten Personen bewusst nach CBD-Produkten suchten. Die CBD-Öle seien in verschiedenen Geschmacksrichtungen angeboten worden, da Aromen für die Wahrnehmung des Duftes beim Auftragen relevant seien, was ein nicht zu vernachlässigender Faktor bei Konsumenten sei. Auch andere kosmetische Mittel mit Aromen würden in Verkehr gebracht, z.B. Lippenpomaden oder Body Scrubs. Geschmackliche Vorteile würden auf der Webseite nicht angepriesen. Mit der Beschreibung "mild" werde lediglich auf die Intensität und Verträglichkeit hingewiesen. Ebenfalls unklar sei, wie aufgrund der ausge-

E. 4.4.1

Mit dem AVS ist nochmals darauf hinzuweisen, dass mit der Zuordnung eines Produkts zu einer bestimmten Produktkategorie die entsprechende schweizerische Gesetzgebung zur Anwendung kommt. Sind die gesetzlichen Anforderungen in Bezug auf einen konkreten Verwendungszweck nicht erfüllt, ist ein Produkt in der Schweiz nicht verkehrsfähig und darf folglich nicht in den Handel gebracht werden. Die Endprodukte werden einzelfallweise unter Berücksichtigung sämtlicher Merkmale wie der Zusammensetzung, der Zweckbestimmung, der Dosierung usw. eingestuft. Grundsätzlich muss die Person, welche

ein Produkt in Verkehr bringt, über den Verwendungszweck Auskunft geben (z.B. Arzneimittel, Medizinprodukt, Lebensmittel, Kosmetikum, Chemikalie). Je nach Einstufung sind für die Kontrolle unterschiedliche Vollzugsbehörden zuständig. Im Zweifelsfall ordnet die Vollzugsbehörde ein Produkt einer bestimmten Gesetzgebung zu und trifft die erforderlichen Massnahmen. Rohstoffe für die Weiterverarbeitung durch Betriebe zu Endprodukten unterliegen den Bestimmungen des Chemikaliengesetzes (ChemG; SR 813.1). Alle anderen "Rohstoffe" sind unter den Vorgaben desjenigen Rechtsgebietes in Verkehr zu bringen, das mit dem beabsichtigten oder vermutlichen Verwendungszweck korrespondiert (Vollzugshilfe, S. 6).

E. 4.4.2

Das AVS hat – wie gefordert – unter Berücksichtigung der gesamten Umstände die CBD-Öl-Produkte als Lebensmittel eingestuft. In seiner Verfügung vom 2. Mai 2022 und bereits zuvor im Rahmen des rechtlichen Gehörs erwog das AVS, dass das CBG-Öl (1 %) + CBD (3 %) nebst der äusserlichen Anwendung auch zur Einnahme angepriesen und auf der Webseite als Nahrungsergänzungsmittel bezeichnet werde. Weitere CBD-Öle in verschiedenen Konzentrationen würden ohne erkennbare Zweckbestimmung angepriesen. Es fehle ein expliziter Anwendungsbereich (z.B. Haut, Haar) sowie die konkrete Angabe der Wirkung bzw. Funktion des Produkts. Die Zweckbestimmung sei damit für den Konsumenten unklar. Die Wirkung könnte beispielsweise durch die zahlreichen unerlaubten Heilanpreisungen auf der Homepage abgeleitet werden, wobei es sich mehrheitlich um systemische Wirkungen handle. Diese entstehe hauptsächlich durch die orale Aufnahme und stehe nicht im Einklang mit der Zweckbestimmung der kosmetischen Mittel. Ausser-

E. 4.4.3

Die Vorinstanz legte der Verfügung vom 2. Mai 2022 betreffend die Einstufung zahlreiche Auszüge von der Homepage der A. _____ AG bei (AVS-act.874-2022/10). Diese belegen die Feststellungen des AVS. Auch den im Einspracheentscheid vom 13. Februar 2023 (AVS-act. 874-2022/52) und in der Vernehmlassung vom 26. Oktober 2023 (V 2023 59 act. 20) eingefügten Auszügen können entsprechende Angaben entnommen werden.

E. 4.4.3.1

Die Beschwerdeführerin vertritt die Auffassung, dass ein genügender expliziter Aufnahmезweck, namentlich die topische Anwendung, vorhanden bzw. erkennbar ist, wogegen das AVS einen impliziten Aufnahmезweck in der Form der oralen Einnahme annimmt. Ein Blick auf die Packungsbeilage des sich bei den Gerichtsakten befindlichen Exemplars CBD-Öl in MCT-Öl Erdbeere 30 % (Probe 22-0878-002) zeigt, dass zwar darin eine topische Anwendung empfohlen wird. Unter den wichtigen Informationen steht aber auch, dass vor dem Verzehr der Produkte empfohlen wird, einen qualifizierten Arzt zu konsultieren. Das Wort "Verzehr" wird im herkömmlichen Sprachgebrauch als Essen oder Trinken verstanden und wird nicht mit einem kosmetischen Produkt in Verbindung gebracht. Ferner steht auf der Verpackung "Empfohlen für die topische Anwendung". Auf den ersten Blick scheint der Anwendungszweck damit klar zu sein. Wie das AVS hierzu aber zutreffend einwendet, finden sich keinerlei Angaben, auf welche Körperstelle die Tropfen aufzutragen wären. Überdies handelt es sich bei der Verwendung des Wortes "empfohlen"

E. 4.4.3.2

In Bezug auf einen impliziten Anwendungszweck, also ob mit vernünftiger Vorsehung mit einer Aufnahme durch den Menschen zu rechnen ist, führte das AVS zahlreiche Punkte an,

die dafürsprechen. Zunächst befindet sich auf der Webseite der A. _____ AG die Frage, ob das CBD-Öl gevapt werden kann. Die Antwort lautet wie folgt: "[...] Es ist nicht zum Einatmen gemacht, sondern um oral eingenommen zu werden. [...]" (vgl. V 2023 59 act. 20 S. 14). Auch der Auszug vom 11. September 2023, welcher in der Stellungnahme gleichen Datums (V 2023 59 act. 9 sowie AVS-act. 237-2023/60) eingefügt ist, fördert weitere Hinweise auf eine orale Einnahme zu Tage. Zur Frage, welche Konzentration von CBD-Öl gewählt werden sollte, steht, bei der Einnahme von CBD-Öl sei es wichtig, mit einer niedrigen Dosis zu beginnen, damit der Körper sich an das Öl gewöhnen könne (AVS-act. 237-2023/60 S. 8). Andernorts wird die Frage beantwortet, ob nach der Einnahme von CBD-Öl das Autofahren zulässig sei (AVS-act. 237-2023/60 S. 10). Zwar wird auch darauf hingewiesen, dass seit Januar 2019 die EU den Verkauf von CBD-Produkten als Lebensmittel oder Getränke verboten hat und deshalb davon abgeraten werde, das CBD-Öl oral einzunehmen. Indessen geht auch daraus nicht unmissverständlich hervor, dass die ausschliessliche Aufnahme über die Haut geschehen soll (AVS-act. 237-2023/60 S. 10 f.). Zur Interaktion mit Koffein und Alkohol wird dagegen wiederum angegeben, wenn sie zusammen eingenommen bzw. gleichzeitig konsumiert werden, können sie sich gegenseitig beeinflussen (AVS-act. 237-2023/60 S. 13). All diese Punkte zeigen deutlich auf, dass der Anwendungszweck immer wieder variiert. Beizupflichten ist dem AVS auch insofern, als die gewählten Aromen wie etwa Erdbeere oder Vanille typische Geschmacksrichtungen sind, die für eine orale Einnahme sprechen. Für kosmetische Mittel werden grundsätzlich Duftnoten verwendet. Gleiches gilt auch für die Beschreibung der Träger-Öle. Das Hanfsamenöl wird als nussig bezeichnet und es

E. 4.4.3.3

In unzulässiger Weise finden sich auch Hinweise auf eine therapeutische Wirkung. Es wird sodann festgehalten, dass CBD die therapeutische Wirkung von CBD-Öl unterstütze. Gleichzeitig wird dann zwar doch relativiert, keines der Produkte sei dazu bestimmt, irgendwelche Krankheiten zu behandeln, zu heilen oder zu verhindern (AVS-act. 237-2023/60 S. 11 f.). Das AVS weist hierbei korrekt darauf hin, dass die Anpreisung von antibakteriellen Eigenschaften ausschliesslich Chemikalien oder Arzneimitteln vorbe-

E. 4.4.4

Nach dem soeben Dargelegten ist nicht zu beanstanden, wenn das AVS auf seine ursprüngliche Einschätzung, die CBD-Öle als kosmetische Mittel einzustufen, zurückgekommen ist und diese Produkte nunmehr als Lebensmittel qualifiziert. Wie sich gezeigt hat, erfüllt die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für den Vertrieb der CBD-Öle als kosmetische Mittel trotz mehrfacher Mahnung seitens der Vorinstanz nicht. Vielmehr finden sich Angaben auf der Webseite, der Verpackung und in der Packungsbeilage, welche teils ausschliesslich Lebensmitteln vorbehalten sind.

E. 4.4.5

Nicht gefolgt werden kann der Beschwerdeführerin auch insoweit, als sie sich auf den Standpunkt stellt, bei ihren CBD-Ölen handle es sich um Rohstoffe. Rohstoffe (als Stoffe oder Zubereitungen) unterliegen den Bestimmungen des Chemikalienrechts (Vollzugshilfe, S. 7). Das Chemikalienrecht kommt indessen nur zur Anwendung, wenn es sich nicht um Lebensmittel nach Art. 4 LMG handelt (so auch KG FR 603 2021 26 vom 26. Mai 2021 E. 4.3). Da vorliegend die Produkte als Lebensmittel einzustufen sind, fällt die Anwendung des Chemikalienrechts ausser Betracht. Hinzuzufügen ist ausserdem, dass auch

deshalb nicht von Rohstoffen auszugehen ist, weil die Produkte in Endkonsumentenverpackungen abgefüllt sind. 5.

E. 5

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 C.j. Aufforderungsgemäss nahm das AVS am 26. Oktober 2023 Stellung zu den gewährten Akteneinsichtsgesuchen (V 2023 59 act. 19). C.k. Mit Urteil vom 18. Januar 2024 wies das Bundesgericht die Beschwerde ab (V 2023 59 act. 31). C.l. In einem zweiten Schriftenwechsel hielten die Parteien an ihren jeweiligen Anträgen fest (V 2023 59 act. 32 und 34). Das Verwaltungsgericht erwägt: 1. 1.1 Entscheide unterer kantonalen Verwaltungsbehörden, die sich auf Bundesrecht stützen, können beim Regierungsrat oder bei der zuständigen Direktion angefochten werden, soweit dies die Gesetzgebung ausdrücklich vorsieht (§ 40 Abs. 3 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG; BGS 162.1]). Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 1 VRG ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig gegen Verwaltungsentscheide unterer kantonalen Verwaltungsbehörden, soweit sich ihre Entscheide auf Bundesrecht stützen und die Gesetzgebung keinen Weiterzug an den Regierungsrat oder das Bundesverwaltungsgericht vorsieht. Angefochten sind Verfügungen des AVS des Kantons Zug und damit einer unteren kantonalen Verwaltungsbehörde. Der vorliegende Entscheid stützt sich auf das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG; SR 817.0) und damit auf Bundesrecht. Zwar sieht § 9 Abs. 2 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (VV LMG; BGS 824.2) gegen Einspracheentscheide der Vollzugsbehörden die Beschwerde an den Regierungsrat vor. Eine Gesetzesnorm, die den Rechtsmittelweg gemäss VRG abändern würde, fehlt aber. Trotz des Wortlauts von § 9 Abs. 2 VV LMG ist aufgrund der Normenhierarchie ausgeschlossen, dass in einer Verordnung dem Gesetzesrecht widersprechende Bestimmungen erlassen werden. Eine Ermächtigung des Regierungsrates, den ordentlichen Rechtsmittelweg auf Verordnungsstufe abzuändern, besteht weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesebene. Der Rechtsmittelweg gemäss VRG wird durch § 9 Abs. 2 VV LMG nicht abgeändert. Demnach ist das Verwaltungsgericht für die Beschwerde zuständig. Die Beschwerdeführerin ist Ver-

E. 5.1

Im Zusammenhang mit der Einziehung (Verfahren V 2023 52) moniert die Beschwerdeführerin, es liege kein rechtskräftiger Entscheid vor, gegen welchen verstossen worden sei und auf welchen sich die Einziehung sowie der Rückruf und die Rücknahme der Produkte stützen könnte. Ohnehin würden die eingezogenen Produkte im Eigentum der D._____ AG bzw. der A._____ E._____ AG stehen. Die Einziehung sei deshalb zu Unrecht erfolgt, da weder eine Rechts- noch eine Verfügungsgrundlage bestehe. Zudem habe sie, die Beschwerdeführerin, noch vor Einziehung vom 22. September 2022 die Webseite www.A._____.com vollständig überarbeitet und ihr Angebot einzig an Kunden in der EU gerichtet. Der Webshop werde von der A._____ Europe ApS betrieben. Es präsentiere sich somit ein anderer Sachverhalt als noch im Mai 2022. Die Beschwerdegegnerin verfüge betreffend Webshop nicht über die notwendige Kompetenz, um in aufsichtsrechtlicher Hinsicht tätig zu werden. Umso weniger dürften Produkte eingezogen werden, die darüber vertrieben würden. Das AVS gehe demnach von einem inkorrekten bzw. unvollständigen Sachverhalt aus, weshalb die Verfügungen vom 22. September

E. 5.2.1

Vorab ist festzuhalten, dass gemäss Art. 3 Abs. 1 LMG Lebensmittel, die für die Ausfuhr bestimmt sind, den Bestimmungen dieses Gesetzes entsprechen müssen. Bereits Art. 2 Abs. 1 lit. c LMG besagt, dass das Gesetz für die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen gilt. Damit ist die Zuständigkeit des AVS ohne Weiteres gegeben.

E. 5.2.2

Ferner unglaubwürdig ist die Aussage, die eingezogenen CBD-Öle seien im Eigentum der D. _____ AG bzw. der A. _____ E. _____ AG. Abgesehen davon, dass B. _____ auch bei diesen beiden Unternehmen, welche in der Zwischenzeit nach F. _____ verlegt wurden, massgeblich beteiligt ist, findet diese Behauptung in den Akten keine Stütze. Es werden auch keinerlei Belege dafür vorgebracht. Bei der Einziehung war G. _____ vom Backoffice der Beschwerdeführerin zugegen (vgl. AVS-act. 874-2022/23). Sie unterzeichnete auch den Einziehungsrapport und bezeugte damit die Richtigkeit. Vorbehalte, dass die eingezogenen Produkte einem anderen Unternehmen gehören würden, brachte sie keine an. Insbesondere war sie in der Lage, sämtliche vorhandenen CBD-Öle zuordnen zu können, selbst jene, welche noch kein Label auf der Flasche getragen haben. Hinzuzufügen ist, dass Betriebe, die mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen umgehen, zur Selbstkontrolle verpflichtet sind (Art. 73 ff. LGV). Darunter fällt insbesondere auch die Rückverfolgbarkeit (Art. 75 lit. a Ziff. 4 LGV). Es gab offensichtlich keinerlei Anhaltspunkte, dass die betreffenden Produkte im Eigentum eines anderen Unternehmens gestanden hätten. Dies muss vielmehr als Schutzbehauptung angenommen werden. Ebenso wenig stichhaltig ist der Vorwurf, die am 22. September 2022 eingezogenen Produkte stimmten nicht mit den in der Verfügung vom 2. Mai 2022 genannten überein. In der besagten Verfügung äusserte sich das AVS insbesondere zum Produkt "CBG Öl (1 %) +

E. 5.2.3

Die Beschwerdeführerin macht geltend, gegen die Verfügung vom 2. Mai 2022 am 20. Mai 2022 Einsprache erhoben zu haben, wogegen die Vorinstanz ausführt, keine Einsprache erhalten zu haben. Die Beschwerdeführerin reicht für ihre Begründung ein Schreiben vom 20. Mai 2022 (V 2023 52 Bf-act. 5) ein. Darauf ist zu ersehen, dass die Sendung weder mit A-Post Plus noch eingeschrieben erfolgt ist, mithin kein Zustellnachweis erbracht werden kann. Erstaunlich ist auch, dass im E-Mail vom 30. Mai 2022, worin dem AVS mitgeteilt wird, es würden alle Sicherheitsberichte gedruckt und die Arbeiten sollten bis Anfangs nächster Woche fertig sein, keinerlei Bezug zur Verfügung vom 2. Mai 2022 oder zur angeblichen Einsprache vom 20. Mai 2022 genommen wird (vgl. AVS-act. 535-2023). Ebenfalls weist das AVS zutreffend darauf hin, dass die Einsprache erstmals in der Eingabe vom 3. Oktober 2022 (AVS-act. 874-2022/30) erwähnt wird. Insgesamt gelingt der Beschwerdeführerin damit nicht der Nachweis zur Einreichung einer Einsprache gegen die Verfügung vom 2. Mai 2022. Hinzu kommt, dass selbst wenn eine Einsprache erhoben worden wäre, diese klarerweise verspätet geschehen wäre. Laut Track and Trace-Auszug wurde die Verfügung der Beschwerdeführerin am 3. Mai 2022 zugestellt, womit die 10-tägige Frist (vgl. Art. 70 Abs. 1 LMG) am 4. Mai 2022 zu laufen begann und am 13. Mai 2022 endete. Damit ist die am 20. Mai 2022 datierte, angebliche Einsprache zu spät erfolgt, womit die Verfügung – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin – rechtskräftig wurde.

E. 5.2.4

Was den Vorwurf anbelangt, die Vorinstanz habe die Einwände im Schreiben vom 3. Oktober 2022 (Einsprache gegen die Einziehungsverfügung vom 22. September 2022; V 2023 52 Bf-act. 10) bis zum Erlass der Verfügung vom 18. November 2022 nicht berücksichtigt bzw. es sei weder ein Einspracheentscheid bezüglich der angefochtenen Verfügungen ergangen noch scheine die Beschwerdegegnerin die Einsprachen vom 20. Mai 2022 und 3. Oktober 2022 im Sinne eines Wiedererwägungsgesuches berücksichtigt zu haben, so zielt er ins Leere. Wie vorstehend erwähnt, wäre eine allfällige Einsprache

E. 5.2.5

Das VRG enthält keine Bestimmungen hinsichtlich Mitteilungen bei Vorliegen eines Vertretungsverhältnisses, weswegen hier entsprechend der nicht abschliessenden Liste (vgl. dazu BGE 117 V 185 E. 1c; 112 Ia 180 E. 3d) von Art. 1 Abs. 3 VwVG die Normen des VwVG zur Anwendung kommen. Gemäss Art. 11 Abs. 3 VwVG hat die Behörde bei Vorliegen eines Vertretungsverhältnisses Mitteilungen an den Vertreter und nicht an den Vertretenen zu machen. Die Behörde hat sich in allen Belangen an den Vertreter zu wenden (Res Nyffenegger, in: Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 11 N 27). Wird eine Verfügung oder ein Entscheid entgegen Art. 11 Abs. 3 VwVG direkt der Partei und nicht ihrem Vertreter mitgeteilt, stellt dies einen Eröffnungsmangel dar, woraus der Partei kein Nachteil erwachsen darf (Nyffenegger, a.a.O., Art. 11 N 28). Die Mitteilung einer Verfügung oder eines Entscheids an die Partei anstatt an den Vertreter ist mangelhaft, aber nicht ungültig oder nichtig (Nyffenegger, a.a.O., Art. 11 N 30; vgl. auch BGE 113 Ib 296 E. 2b). Der Verfügungsentwurf vom 11. November 2024, mit welchem der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör gewährt werden sollte, wurde unbestrittenermassen einzig an die Geschäftsadresse der Beschwerdeführerin versandt, nicht jedoch an deren Rechtsvertreter (V 2023 59 Bf-act. 51). Dabei handelt es sich zwar um einen Eröffnungsmangel, woraus der Beschwerdeführerin allerdings kein Nachteil entstanden ist. Wohl war die angesetzte Frist mit drei Tagen sehr kurz bemessen. Die Rechtsvertreter stellten aber weder ein Fristerstreckungsgesuch noch legten sie dar, inwiefern es ihnen unter den gegebenen Umständen nicht möglich gewesen sei, eine ausreichende Stellungnahme einzureichen. Immerhin umfasste die am 16. November 2022 gemachte Eingabe acht Seiten (AVS-act. 874-2022/37). Auch im hiesigen Verfahren legt die Beschwerdeführerin nicht dar, in-

E. 5.2.6

Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV garantiert das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zur Sache zu äussern, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 144 I 11 E. 5.3; 143 V 71 E. 4.1; 143 III 65 E. 3.2; 140 I 99 E. 3.4; je mit Hinweisen). Indessen kann dann auf die vorgängige Anhörung bei Gefahr in Verzug verzichtet werden (Art. 30 Abs. 2 lit. e VwVG, der analogweise herangezogen werden kann). Eine Einziehung muss "überfallartig" erfolgen, ansonsten der Zweck derselben vereitelt werden könnte. Der Beschwerdeführerin wäre es in diesem Fall möglich, die entsprechenden Produkte beiseitezuschaffen und so einer Einziehung zu entgehen (vgl. für die Sicherstellung im Steuerrecht: BGER 2C_669/2016 vom 8. Dezember 2016 E. 3.2.5). Dem AVS ist zu folgen, wenn es vorbringt, dass die zeitliche Dringlichkeit deshalb bestanden hat, weil die Beschwerdeführerin trotz mehrfacher Aufforderungen,

Verfügungen und gar eines Strafbefehls die beanstandeten Punkte nicht vollständig umgesetzt hat und demzufolge damit gerechnet werden müssen, sie würde ihre Produkte einer Einziehung entziehen. Die Beschwerdeführerin hatte sodann im Nachgang dazu die Möglichkeit, sich dazu zu äussern. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ist folglich nicht erkennbar. 6. Zu guter Letzt stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, ihre Produkte seien nicht gesundheitsgefährdend. Ihre Produkte seien bereits mehrfach durch ein unabhängiges Labor getestet worden und sie seien noch nie durchgefallen. Ferner seien die Produkte in der EU-Kosmetikdatenbank (CPNP) und in der britischen Kosmetikdatenbank (SCNP) registriert. Die Ausführungen der Vorinstanz in ihrem Entscheid vom 7. Juni 2023 bezögen sich lediglich auf CBD-Produkte, die aufgrund ihres Lebensmittelcharakters als neuartige Lebensmittel einzustufen seien. Der vom AVS ins Feld geführte Anhang 9 Teil B VHK sowie die akute Referenzdosis der EFSA (Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit) seien nicht einschlägig, da es sich bei den eingezogenen CBD-Produkten um Rohstoffe bzw. kosmetische Mittel handle. Zudem könne nicht von einer gängigen Praxis bei der Risikobewertung die Rede sein, worauf sich das BLV stütze. Dies sei durch einen

E. 6

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 fügenadressatin und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung des Entscheides, weshalb die Beschwerdelegitimation gegeben ist (§ 62 VRG). Im Übrigen wurde die Beschwerde form- und fristgerecht eingereicht (§ 64 f. VRG). Daher ist auf sie einzutreten. Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11). 1.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als Rechtsverletzung gelten die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens, die Verletzung einer wesentlichen Form- oder Verfahrensvorschrift sowie Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung (§ 63 Abs. 1 VRG). Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann überdies jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhaltes angefochten werden (§ 63 Abs. 2 VRG). In Fällen von § 61 Abs. 1 Ziff. 1 VRG – wie vorliegend – kann auch die unrichtige Handhabung des Ermessens gerügt werden (§ 63 Abs. 3 VRG). 2.

E. 6.1

Soweit sich die Ausführungen der Beschwerdeführerin auf die Einordnung ihrer Produkte als kosmetische Mittel oder gar Rohstoffe beziehen und sie daraus Schlussfolgerungen für die Anwendbarkeit anderer Bestimmungen zieht, ist angesichts des in Erwägung 4.4.3 ff. Dargelegten nicht mehr darauf einzugehen. Die eingezogenen CBD-Produkte wurden vom AVS zu Recht als Lebensmittel im Sinne des LMG eingestuft.

E. 6.2.1

Gemäss Art. 7 Abs. 1 LMG dürfen nur sichere Lebensmittel in Verkehr gebracht werden. Lebensmittel gelten als nicht sicher, wenn davon auszugehen ist, dass sie gesundheitsschädlich oder für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind (Art. 7 Abs. 2 LMG). Bei cannabishaltigen Lebensmitteln ist zudem die VHK relevant, welche die zulässigen Höchstgehalte von THC in Lebensmitteln regelt (vgl. Vollzugshilfe, S. 12).

E. 6.2.2

Nach Art. 2 Abs. 1 VHK ermittelt das BLV die Höchstgehalte für Kontaminanten so, dass diese durch die Anwendung der guten Verfahrenspraxis auf allen Stufen, wie Gewinnung, Fertigung, Verarbeitung, Zubereitung, Behandlung, Aufmachung, Verpackung, Beförderung oder Lagerung, eingehalten werden können. Es berücksichtigt laut Abs. 2 desselben Artikels neben den üblichen wissenschaftlichen Unterlagen insbesondere die Toxizität eines Stoffes (Bst. a), die technisch unvermeidbare Konzentration eines Stoffes im Lebensmittel (Bst. b), die Aufnahme eines Stoffes auf der Grundlage der Verzehrmenge der betreffenden Lebensmittel (Bst. c) sowie die Höchstgehalte, die für die wichtigsten Handelspartner der Schweiz gelten (Bst. e). Die Höchstgehalte für in Art. 2 Abs. 3 VHK nicht ausdrücklich festgehaltene "weitere" Kontaminanten werden gemäss dessen Bst. i in Anhang 9 VHK festgehalten. Laut Art. 5 Abs. 1 VHK dürfen Lebensmittel

E. 6.2.3

Das BLV kommt in einem Briefing Letter "Cannabidiol (CBD) in Lebensmitteln und Lebereffekte" vom 3. Dezember 2021 zum Schluss, dass zur Verhinderung von lebertoxischen Effekten eine orale Tagesdosis von 12 mg CBD/Erwachsener nicht überschritten werden sollte. Da bis anhin keine umfassende Risikobewertung möglich sei, sollte zumindest für die Lebertoxizität beim Menschen eine quantitative Bewertung vorgenommen werden. Unter Verweis auf Humanstudien im Zusammenhang mit dem Arzneimittel Epidyolex, worin erhöhte Leberenzym-Aktivitäten im Blut beobachtet wurden, folgerte das BLV, dass die zusätzliche Schädigung grösstenteils auf Wechselwirkungen zwischen CBD und den eingenommenen Medikamenten zurückzuführen sei. Eine weitere Studie an zwölf gesunden Erwachsenen, die während drei Wochen pro Tag 5 mg CBD/kg Körpergewicht oral verabreicht erhielten, hatten danach deren fünf statistisch signifikant erhöhte Leberenzymaktivitäten im Blut mit Werten über dem Normalbereich.

E. 6.3

Das AVS hat die eingezogenen CBD-Öle dem kantonalen Labor des Amtes für Verbraucherschutz und Veterinärwesen des Kantons St. Gallen zukommen und auf ihre THC- sowie CBD-Werte überprüfen lassen. Der Untersuchungsbericht wurde am 12. Oktober 2022 erstattet (vgl. AVS-act. 874-2022/33). Die Untersuchungen haben Werte ergeben, die eine mögliche Gesundheitsgefährdung belegen, weshalb die Produkte als nicht verkehrsfähig eingestuft wurden (vgl. Risikobewertung vom 11. November 2022; AVS-act. 874-2022/34). Sowohl der THC-Höchstwert nach Anhang 9 Teil B VHK als auch die akute Referenzdosis gemäss EFSA werden deutlich überschritten. Ebenfalls nicht eingehalten wird die Tagesdosis für CBD, wie sie im Briefing Letter des BLV empfohlen wird.

E. 6.4

Ebenfalls nicht zu hören ist die Beschwerdeführerin, wenn sie die Grenzwerte als nicht einschlägig erachtet. Das AVS hat zu Recht aufgrund der Einstufung der CBD-Öle als Lebensmittel die dafür geltenden gesetzlichen Bestimmungen angewandt. Der Anhang 9 Teil B VHK sowie die ARfD der EFSA sind vorliegend relevant. Diese Werte sind im Übrigen nicht in Zweifel zu ziehen und es bedarf auch keines Expertengutachtens, ob die zulässige Tagesdosis auf 17,5 mg/Tag zu erhöhen wäre, weil die I._____ GmbH neue Forschungsergebnisse publiziert habe. Die Werte sind im Anhang der VHK geregelt, weshalb es dem Verordnungsgeber obliegt, im Bedarfsfalle die Werte anzupassen.

E. 6.5

In Bezug auf den Briefing Letter des BLV ist darauf hinzuweisen, dass sich das BLV nicht einzig auf die Humanstudien mit dem Medikament Epidyolex stützt, sondern auch auf weitere Untersuchungen. Zudem weist es ausdrücklich darauf hin, dass noch keine umfassende Risikobewertung möglich ist, weshalb eine quantitative Bewertung vorgenommen werde. Inwiefern die Annahmen bzw. die Beurteilung des BLV falsch wäre, legt die Beschwerdeführerin nicht ansatzweise dar. Damit muss davon ausgegangen werden, dass auch der CBD-Wert in den Produkten gesundheitsgefährdend ist und die CBD- Öle nicht verkehrsfähig sind. So oder anders sind die CBD-Produkte nicht verkehrsfähig, da bereits der THC-Wert massiv überhöht ist.

E. 6.6

Steht fest, dass die eingezogenen CBD-Öl-Produkte als Lebensmittel im Sinne von Art. 4 Abs. 1 LMG zu qualifizieren sind und dass sie den festgelegten Höchstgehalt für THC in Lebensmitteln von maximal 1 mg/kg gemäss Anhang 9 Teil B VHK überschreiten, womit eine Gesundheitsgefährdung besteht, so ist nicht zu beanstanden, wenn das AVS den Verkauf der Produkte verboten sowie deren Rückruf und Rücknahme angeordnet hat. Hierzu war die Vorinstanz – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (vgl. V 2023 59 act. 1 Ziff. 158–164) – zweifelsohne befugt (vgl. etwa Art. 34 Abs. 4 LMG; Art. 84 Abs. 1 lit. b und c LGV), dies insbesondere angesichts des bisherigen Verhaltens der Beschwerdeführerin und ihrer Weigerungshaltung, die erforderlichen Massnahmen zur Wie-

E. 7

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 3. Zuerst ist die Rüge, das rechtliche Gehör sei verletzt worden, indem das AVS die Akteneinsicht unterlassen habe. Sie – die Beschwerdeführerin – sei der Möglichkeit beraubt worden, sich in umfassender Kenntnis der Verfahrensakten zu äussern und sämtliche, etwaig denkbaren Rügen gegen die jeweiligen Entscheide des AVS vorzubringen (V 2023 59 act. 13).

E. 7.1

Es ist zudem noch auf Folgendes hinzuweisen: Neuartige Lebensmittel, d.h. Lebensmittel von definierten Kategorien, die vor dem 15. Mai 1997 weder in der Schweiz noch in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden, dürfen in Verkehr gebracht werden, wenn sie in einer Verordnung als Lebensmittel bezeichnet sind oder vorgängig vom BLV bewilligt wurden (siehe Art. 15 ff. LGV). In der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über neuartige Lebensmittel (SR 817.022.2) wird das Bewilligungsverfahren für neuartige Lebensmittel geregelt und in deren Anhang findet sich die Liste mit den ohne Bewilligung verkehrsfähigen neuartigen Lebensmitteln. Für neuartige traditionelle Lebensmittel, d.h. für Lebensmittel, die in der Schweiz bzw. in der EU zwar als neuartig gelten, aber aus der Primärproduktion stammen und eine Verwendungsgeschichte als sicheres Lebensmittel in einem anderen Land als der Schweiz bzw. der EU haben (Art. 15 Abs. 1 bis lit. d LGV), gibt es erleichterte Bewilligungsanforderungen (siehe Art. 17 Abs. 3 LGV); die Liste der zulässigen neuartigen traditionellen Lebensmittel wird ebenfalls im Anhang der vorgenannten Verordnung geführt. Cannabinoide und Hanfextrakte, die Cannabinoide enthalten, sind im Novel Food Catalogue der EU als neuartige Lebensmittel aufgeführt, da die Verwendung als Lebensmittel vor dem 15. Mai 1997 nicht nachweisbar ist. Darauf gestützt gelten auch nach der Praxis des BLV namentlich Cannabinoide wie CBD sowie Extrakte aus Cannabis sativa L. und Folgeprodukte, die Cannabinoide enthalten, die in bzw.

als Lebensmittel verwendet werden (z.B. Hanfsamenöl mit Zusatz von CBD, Nahrungsergänzungsmittel mit CBD), als neuartige Lebensmittel im Sinne von Art. 15 f. LGV, für deren Inverkehrbringen eine Bewil-

E. 8

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 fasst, das Dossier 535-2023 verwaltungsinterne Akten zur Meinungsbildung enthält, was begründet worden sei, und das Dossier 237-2023 schützenswerte Interessen Dritter be- trifft, das Dossier 185-2015 einer anderen Firma zugeordnet ist und das Dossier 487-2020 den Verkauf von Desinfektionsmittel betrifft (V 2023 59 act. 19).

E. 9

Urteil V 2023 52 / V 2023 59

E. 10

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 impliziten Aufnahmezwecks ein tendenziell tiefer Masstab angewendet werden (Donau- er/Hablützel, a.a.O., Rz. 34). Des Weiteren müssen Lebensmittel sicher sein (Art. 7 LMG). Das bedeutet, dass sie weder gesundheitsschädlich noch für den Verzehr durch den Men- schen ungeeignet sein dürfen (vgl. hierzu Art. 8 der Lebensmittel- und Gebrauchsge- genständeverordnung vom 16. Dezember 2016 [LGV; SR 817.02]). Für Lebensmittel, die vor dem 15. Mai 1997 weder in der Schweiz noch in einem Mitgliedstaat der EU in nen- nenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden (sog. neuartige Le- bensmittel; vgl. Art. 15 LGV), ist eine Bewilligung durch das Bundesamt für Lebensmittel- sicherheit und Veterinärwesen (BLV), respektive eine Zulassung der europäischen Kom- mission notwendig. Unter den Begriff der neuartigen Lebensmittel fallen hierbei auch Can- nabinoide wie CBD sowie Extrakte aus Cannabis Sativa L. und Folgeprodukte, die Canna- binoide enthalten, die in bzw. als Lebensmittel verwendet werden (z.B. Hanfsamenöl mit Zusatz von CBD, Nahrungsergänzungsmittel mit CBD [vgl. hierzu die Vollzugshilfe, S. 11]). Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens von neuartigen Lebensmitteln prüft das BLV, ob das Produkt sicher und nicht täuschend ist (Art. 3 Abs. 1 LGV). Nicht geregelte bzw. nicht bewilligte neuartige Lebensmittel dürfen weder in Verkehr gebracht (Art. 16 LGV) noch als Lebensmittelzutat verwendet werden (Art. 18 LGV). Bei cannabishaltigen Le- bensmitteln ist zudem die Verordnung des eidgenössischen Departements des Innern (EDI) vom 16. Dezember 2016 über die Höchstgehalte für Kontaminanten (VHK; SR 817.022.15) relevant, welche die zulässigen Höchstgehalte von THC in Lebensmitteln re- gelt (vgl. Vollzugshilfe, S. 12).

E. 10.1

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG die Kosten des Verfahrens zu tragen. Das Verwaltungsgericht erhebt gemäss § 1 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht (BGS 162.12) für die Deckung des Verfahrensaufwands und die Kos- ten des Entscheids eine pauschale Spruchgebühr; diese beträgt Fr. 400.– bis Fr. 15'000.–. Sie richtet sich nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand des Gerichts und nach der Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache sowie nach dem Streitwert und den sonstigen Interessen der Parteien an der Beurteilung der Streitsache. Vorliegend rechtfertigt es sich, aufgrund der umfangreichen Akten, der überaus umfangreichen Rechtsschriften mit oftmals unnötigen Wiederholungen, des Zwischenentscheids über die aufschiebende Wirkung vom 15. Sep- tember 2023, des damit insgesamt entstandenen Zeit- und Arbeitsaufwandes sowie auf- grund der

Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache die Spruchgebühr auf Fr. 8'000.– festzusetzen, die mit den bereits geleisteten Kostenvorschüssen von je Fr. 4'000.–, mithin gesamthaft von Fr. 8'000.–, verrechnet wird.

E. 10.2

Als unterliegende Partei hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. § 28 Abs. 2 VRG). Dem Beschwerdegegner ist ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen, da er in seinem amtlichen Wirkungskreis obsiegt (§ 28 Abs. 2a VRG).

E. 11

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 der EU-Verordnung Nr. 1223/2009 "Betäubungsmittel, natürliche und synthetische: Jeder Stoff, der in den Tabellen I und II des am 30. März 1961 in New York unterzeichneten Einheitsübereinkommens über Betäubungsmittel aufgezählt ist". In dieser Tabelle I sind "Cannabis, Cannabisharz, Cannabisextrakte und Cannabistinkturen" aufgeführt. Der Begriff "Cannabis" bezeichnet die Blüten- oder Fruchtstände der Hanfkrautpflanze, denen das Harz nicht entzogen worden ist; ausgenommen sind Samen und die nicht mit Blüten- oder Fruchtständen vermengten Blätter, die in Kosmetika verwendet werden dürfen. "Cannabisharz" bezeichnet das aus der Hanfpflanze gewonnene abgetrennte Harz in roher oder gereinigter Form und kann aus der gesamten Pflanze, einschliesslich der Blätter, gewonnen werden. Das aus der Hanfpflanze gewonnene Harz (unabhängig vom Pflanzenteil) darf daher grundsätzlich nicht in Kosmetika verwendet werden (vgl. Vollzugshilfe, S. 11 ff.). Allerdings ist festzustellen, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH), dessen Rechtsprechung bei der Auslegung unionsrechtlicher Bestimmungen zu berücksichtigen ist (BGE 140 II 460 E. 4.1), darauf hinweist, dass es dem Grundgedanken des Einheitsübereinkommens widersprechen würde, CBD als Cannabisextrakt in die Definition der "Betäubungsmittel" im Sinne des Einheitsübereinkommens einzubeziehen, da es gemäss dem gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse keinen psychoaktiven Wirkstoff enthält (vgl. EuGH C-663/18 vom 19. November 2020, N. 73 ff.).

E. 12

Urteil V 2023 52 / V 2023 59

E. 13

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 sich bemüht habe, die Vorgaben für kosmetische Mittel einzuhalten, habe sie ihre gesamte Geschäftsstrategie auf diesen Markt ausgerichtet. Die jahrelange fehlgeleitete Ausrichtung könne nicht mehr ausgeglichen werden. Es stünden auch keine öffentlichen Interessen der Einstufung der Produkte als kosmetische Mittel entgegen. Insbesondere gingen von diesen kein Gesundheitsrisiko aus (V 2023 59 act. 1 Ziff. 25–57 sowie auch V 2023 52 act. 1 Ziff. 26–56).

E. 14

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 züglich des enthaltenen CBD- und THC-Gehalts. Gleichzeitig wurde der Beschwerdeführerin Gelegenheit für allfällige Rückmeldungen gegeben. Da die hierzu ergangenen Rückmeldungen unvollständig waren, hat das AVS der A. _____ AG am 25. September 2019 eine entsprechende Verfügung zukommen lassen. Diese Verfügung erwuchs unangetroffen in Rechtskraft. Am 30. September 2019 meldete die Beschwerdeführerin in ihrer zweiten Stellungnahme die Umsetzung der geforderten

Massnahmen, welche indessen wiederum unvollständig waren. Ein weiteres Treffen fand in der Folge am 9. Oktober 2019 statt, an welchem abermals die Bestimmungen für CBD für Kosmetika dargelegt wurden, namentlich dass auch dabei Heilversprechungen verboten seien und ein Sicherheitsnachweis in Form der PIF nötig sei. Die dritte Stellungnahme erfolgte am 15. Oktober 2019, wobei aber nach wie vor unerlaubte Heilanzeigen und ein ungenügendes PIF vorlagen. In der Zwischenzeit erhielt das AVS eine weitere RASFF-Meldung der dänischen Behörde. Mit Schreiben vom 2. Dezember 2019 erklärte das AVS die Massnahmen Ziff. I und III als abgeschlossen, nicht hingegen jene nach Ziff. II und IV, welche unzulässige Gesundheitsanzeigen und das PIF-Blatt betreffen. Es gewährte eine letzte Frist bis am 10. Januar 2020 unter gleichzeitiger Androhung, im Unterlassungsfalle Strafanzeige einzureichen. Am 10. Januar 2020 reichte die A. _____ ihre vierte Stellungnahme ein. Es bestanden weiterhin täuschende und verbotene Heilanzeigen auf der Webseite und das PIF war fachlich ungenügend. Im Juni 2020 traf eine weitere RASFF-Meldung der schwedischen Behörden beim AVS ein. Es zeigte sich, dass der einzige Verwaltungsrat der A. _____ AG weitere Unternehmen besass mit entsprechenden Webseiten, welche dieselben Produkte vertrieben. Diese hatte er indessen nicht gemeldet. Das AVS führte sodann am 8. Juli 2020 eine Inspektion bei der Beschwerdeführerin durch. Mehrere Punkte wurden dabei beanstandet (AVS-act. 342-2018/51). Infolgedessen erstattete das Amt am 10. Juli 2020 Strafanzeige (vgl. zum Ganzen AVS-act. 342-2018/52 inkl. Beilagen sowie auch 66). Mit Einspracheentscheid vom 21. Juli 2020 nahm das AVS zur Einsprache vom 16. Juli 2020 Stellung und hielt fest, welche Punkte gemäss Inspektion zu erfüllen seien. Es handelt sich um das Selbstkontrollkonzept gemäss Massnahme 1.1 und den Sicherheitsnachweis für Kosmetika (PIF). Die Frist zur Erledigung verblieb bis zum 8. August 2020 (AVS-act. 342/2018/62). Die in der Folge am 30. Juli 2020 eingereichten Dokumente waren weiterhin unvollständig, weshalb sie erneut beanstandet wurden (AVS-act. 342-2018/68). Zur umfangreichen Stellungnahme vom 10. August 2020 (AVS-act. 342-2018/69) hielt das AVS am 27. August 2020 fest, dass dem Grossteil der Aussagen nicht gefolgt werden könne. Die geforderten Massnahmen "Entfernung der unerlaubten Heilanzeigen" sowie "Vorlegen einer PIF inkl. Sicherheitsnachweis" seien weiterhin nicht vollständig umgesetzt worden. Auch liege keine Zusicherung vor, dass die A. _____

E. 15

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 AG die unerlaubten Heilanzeigen von ihrer Seite entfernen bzw. ganz trennen werde. Würde den Massnahmen nicht nachgekommen oder nicht auf eine andere Homepage ohne Zusammenhang zu den Produkten verlegt, würden die Produkte, wie bereits angekündigt, gestützt auf Art. 34 LMG eingezogen (AVS-act. 342-2018/71). Im November 2020 prüfte das AVS erneut, ob die gesetzlichen Anforderungen auf der Homepage eingehalten wurden. Wiederum fanden sich neue und nicht konforme kosmetische Produkte sowie unerlaubte Heilanzeigen darauf. Auch die PIF waren noch nicht vollständig. Auf telefonischen Kontakt hin wurden zwar die Angaben auf einigen, nicht aber auf allen Seiten entfernt. Deshalb verfügte das AVS, dass bis Ende Dezember 2020 sämtliche direkten und indirekten unerlaubten produkt- und stoffspezifischen Heilanzeigen von den betreffenden Webseiten entfernt werden. Ebenfalls sollen nicht verkehrsfähige Kosmetika und/oder Auslobungen entfernt werden müssen. Bis Ende Dezember 2020 haben zudem vollständige Sicherheitsbewertungen und PIF für alle exportierten Kosmetika vorzuliegen. Im Unterlassungsfalle wurde eine erneute Strafanzeige angedroht (AVS-act. 42-2021/4). Mit Schreiben vom 18. Januar 2021

antwortete das AVS, dass die verfügte Massnahme Ziff. I nicht vollständig umgesetzt worden ist. Zur Massnahme Ziff. II hielten sie fest, dass die Heilanzeigen entfernt wurden, die Namen der Produkte aber nicht belassen werden können. Weiterhin unvollständig waren die PIF (AVS-act. 42-2021/11). Mit Strafbefehl vom

E. 19

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 wählten Darreichungsform der CBD-Öle und der Angabe der genauen Wirkstoffmenge auf ein Lebensmittel zu schliessen sei. Es sei bei vielen kosmetischen Mitteln üblich und sie entsprächen denjenigen der meisten Seren und sonstigen Körperölen. Auch werde nicht belegt, inwiefern die topische Anwendung bei kosmetischen Mitteln ungewöhnlich sei, gehe es doch dabei um die "örtliche bzw. äusserliche" Anwendung auf der Haut oder Mund- innenseite. Auch das Abstützen auf Testimonials auf der Webseite sei nicht nachvollziehbar, da insbesondere die eingefügten Screenshots unleserlich seien. Zudem könne sie keinen Einfluss auf die Kommentare nehmen. Die beanstandeten Anpreisungen seien seit Jahren nicht mehr vorhanden und sie habe die nötigen Dispositionen zur korrekten Vermarktung der CBD-Produkte getroffen. Ein Durchschnittskonsument würde keinen Lebensmittelcharakter oder eine Heilwirkung ableiten. Sie habe sich seit Jahren kooperativ gezeigt und versucht, den Anforderungen nachzukommen. Für jedes Produkt sei ein Bericht über die Sicherheit kosmetischer Mittel und eine Produktionsinformationsdatei erstellt worden. Auch die dänischen und schwedischen Behörden seien der Ansicht, dass es sich um kosmetische Mittel bzw. Rohstoffe handle. Die Produkte seien sowohl in der EU- Kosmetikdatenbank (CPNP) als auch in der britischen Kosmetikdatenbank (SCNP) registriert (V 2023 59 act. 1 Ziff. 92–132 sowie auch V 2023 52 act. 1 Ziff. 78–109).

E. 20

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 Rohstoffe (als Stoffe oder Zubereitungen) unterliegen den Bestimmungen des Chemikali- enrechts. Sie dienen der Herstellung von Produkten und werden deshalb typischerweise an Herstellerinnen vermarktet. Die Herstellerinnen sind verantwortlich für die korrekte Aus- führung unter Beachtung der spezifischen rechtlichen Vorgaben für ihre Produkte. Sollten Rohstoffe an das breite Publikum abgegeben werden, so ist durch die Abgeberin (= Her- stellerin gemäss Chemikalienverordnung) vorgängig im Rahmen der Selbstkontrolle zu überprüfen, welche möglichen und wahrscheinlichen Verwendungen dabei auftreten kön- nen. Sollten im Rahmen dieser Überprüfung Anwendungen hervortreten oder plausibel sein, die Spezialrecht unterliegen, so sind die Vorgaben desselben zu berücksichtigen. CBD- und andere Cannabinoid- haltige Produkte werden auch in verwendungsfertiger Form angeboten, teilweise als Heilmittel, als Lebensmittel, als Kosmetika, als Gebrauchs- gegenstände (exkl. Kosmetika), als Tabakersatzprodukte oder als Chemikalien wie z.B. Duftöl. Als verwendungsfertige Produkte oder Fertigerzeugnisse versteht man Produkte in der Form, wie sie direkt zum kommerziellen oder privaten Endverbraucher gelangen, resp. für diese bestimmt sind. Um zu beurteilen, welche Gesetzgebung anwendbar ist, ist es notwendig, alle Eigenschaften und Anpreisungen, sowohl implizite als auch explizite, eines Produktes im Rahmen einer Gesamtbetrachtung zu berücksichtigen und von Fall zu Fall abzuwägen. So wird zum Teil auf den Homepages von Anbietern darauf hingewiesen, dass die Produkte aus gesetzlichen Gründen nicht für medizinische Zwecke verwendet werden dürfen. Auf anderen Homepages wiederum findet man Links zu Seiten, auf denen es um die medizinischen Anwendungen von Cannabis geht. Bei solchen Produkten wer- den offensichtlich

therapeutische Auslobungen gemacht und damit unterliegen sie dem Heilmittelrecht (Vollzugshilfe, S. 7).

E. 21

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 dem würden sich die beanstandeten Produkte von den kosmetischen Mitteln unter der Rubrik "Hautpflege" abheben. Dabei entspreche die Pflege der Haut einer Zweckbestimmung für kosmetische Mittel. Es bleibe die Frage des vorhergesehenen Zwecks dieser CBD-Öle, abgesehen von den unerlaubten Heilanzeigen, wofür grösstenteils eine orale Aufnahme notwendig wäre. Die Öle würden in verschiedenen für oral eingenommene Produkte typischen Geschmacksrichtungen wie bspw. Erdbeere und Vanille angeboten. Die gewählte Darreichungsform (hochkonzentrierte CBD-Lösungen, Tropfenflasche) und die Art der Dosierung (variable tropfengenaue Wirkstoffmenge) entsprächen demjenigen eines Heilmittels oder Nahrungsergänzungsmittels, nicht jedoch derjenigen eines kosmetischen Mittels. Die zahlreichen Warnhinweise bezüglich der Vorsicht der Dosierung, dem Konsultieren von Ärzten oder Apothekern, der Vorsicht bei der Kombination mit Medikamenten oder Schwangerschaft würden auf eine systemische Wirkung der Inhaltsstoffe hinweisen, welche mit der Aufnahme über die Haut nicht erreicht werden könne. Es sei auch davon auszugehen, dass es vernünftigerweise vorhersehbar sei, dass die Produkte oral aufgenommen würden (AVS-act. 874-2022/16).

E. 22

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 nicht um einen deutlichen Hinweis, der keinen Interpretationsspielraum für den Konsumenten offenlassen würde. Es ist überdies mit dem AVS einig zu gehen, dass der Begriff "topisch" im Wesentlichen in der Medizin verwendet wird und "lokal", "örtlich", "an einem bestimmten Ort" oder "auf eine bestimmte Stelle des Körpers beschränkt" bedeutet. Dies suggeriert wiederum in unzulässiger Weise eine heilbringende Wirkung. Insgesamt ist festzuhalten, dass eine eindeutige, mithin explizite Zweckbestimmung fehlt. Daran ändert auch der Einwand der Beschwerdeführerin nichts, wonach bei den CBD-Ölen als Anwendungsbereiche Folgendes erwähnt wird: Anti-Serum, Antioxidans, Hautpflege, Hautschutz (V 2023 59 act. 1 Ziff. 119). Dabei handelt es sich um vage und für den durchschnittlichen Konsumenten um unverständliche Begriffe.

E. 23

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 wird angepriesen, dass es reich an essentiellen Fettsäuren wie Omega-3 und Omega-6 sei und als sogenanntes "Superfood" gelte. Dem Olivenöl wird ein mildes Aroma attestiert und das MCT-Öl als eine milde Version von Kokosnussöl angepriesen (AVS-act. 237-2023/60 S. 8). Diese Angaben verleiten ebenfalls dazu, die CBD-Öle oral aufzunehmen, machen diese Bezeichnungen ansonsten bei der topischen Aufnahme überhaupt keinen Sinn. Nicht ausser Acht gelassen werden kann die Darreichungsform. Beim CBD-Öl in Hanfsamenöl 3-30 % wird die Dosierungsanleitung für jeweils einen Tropfen angegeben (AVS-act. 874-2022/10 Beilage 1). Tatsächlich mutet es seltsam an, einige (wenige) Tropfen auf die Haut aufzutragen, um eine entsprechende Wirkung herbeiführen zu können. Ohnehin fehlt eine Beschreibung, auf welchen Körperteil die Tropfen aufzutragen wären. Das AVS führt mehrere Testimonials ins Feld, die belegen würden, dass eine durchschnittliche Konsumentin bzw. ein durchschnittlicher Konsument von einer oralen Einnahme ausgeht. In ihrer Vernehmlassung hat die Vorinstanz das

Statement einer C._____ eingefügt, wonach sie das A._____ CBD-Öl zum ersten Mal ausprobiert habe und am Morgen jeweils zwei Tropfen unter die Zunge gebe (V 2023 59 act. 20 S. 11). Zwei weitere wurden dem Einspracheentscheid vom 13. Februar 2023 eingefügt (AVS-act. 874-2022/52 S. 8). Aus den Aussagen der beiden Damen lässt sich erahnen, dass auch sie das CBD- Öl oral eingenommen haben, dürfte bei der topischen Anwendung mit wenigen Tropfen wohl kaum eine Schmerzlinderung eingetreten bzw. der Geschmack beurteilt werden können. All diese Punkte sprechen, klar dafür, dass von einem impliziten Anwendungszweck in Form der oralen Einnahme auszugehen ist. Es muss vernünftigerweise angenommen werden, dass eine durchschnittliche Konsumentin bzw. ein durchschnittlicher Konsument das CBD-Öl oral einnimmt.

E. 24

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 halten ist. Für Gebrauchsgegenstände sind Hinweise irgendwelcher Art auf eine krankheitsheilende, -lindernde oder -verhütende Wirkung verboten (Art. 47 Abs. 3 LGV).

E. 25

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 und 18. November 2022 in Wiedererwägung zu ziehen und die Massnahmen aufzuheben seien (V 2023 59 act. 1 Ziff. 58–63 und V 2023 52 Ziff. 57–62). Sodann stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, die Verfügung vom 2. Mai 2022 sei nicht in Rechtskraft erwachsen, da sie am 20. Mai 2022 Einsprache erhoben habe. Vor Erlass der Verfügung vom 18. November 2022 sei weder ein Einspracheentscheid bezüglich der bereits angefochtenen Verfügungen ergangen noch scheine die Beschwerdegegnerin die Einsprachen vom 20. Mai und 3. Oktober 2022 im Sinne eines Wiedererwägungsgesuches berücksichtigt zu haben. Sie, die Beschwerdeführerin, habe klar zum Ausdruck gebracht, dass sie die Risikoeinschätzung nicht teile und mit der Neueinstufung als Lebensmittel nicht einverstanden sei. Deshalb hätte die Verfügung vom 2. Mai 2022 wiedererwogen werden müssen oder es hätte zumindest einer Begründung bedurft, weshalb dies nicht beabsichtigt werde. Von einer Rechtskraft der entsprechenden Verfügungen könne daher juristisch keine Rede sein. Auch seien ihre Einwände vom 3. Oktober 2022 gegen die Einziehungsverfügung vom 22. September 2022 bis zum Erlass der Verfügung vom 18. November 2022 nicht berücksichtigt worden. Obwohl der Einspracheentscheid und somit die Wiedererwägung des Sachverhaltes noch ausstehend gewesen seien, sei für die unrechtmässig eingezogenen Produkte eine Laboruntersuchung angeordnet und die Untersuchungsergebnisse als Grundlage für eine unbegründete Risikobewertung verwendet worden. Folglich seien die am 18. November 2022 verfügten Massnahmen unbegründet und ungerechtfertigt. Schliesslich handle es sich bei den gemäss Einziehungsrapport vom 22. September 2022 eingezogenen Produkten nicht um solche, welche in der Verfügung genannt worden seien. Bei den eingezogenen handle es sich um ungekennzeichnete Produkte. Solche habe sie nie auf ihrer Webseite angeboten. Mangels Identität der eingezogenen Produkte mit jenen, welche in der Verfügung vom 2. Mai 2022 aufgeführt worden seien, sei die Einziehung nicht rechtmässig erfolgt (V 2023 59 Ziff. 64–78 und V 2023 52 Ziff. 63–71). Sodann moniert die Beschwerdeführerin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. Der Verfügungsentwurf vom 11. November 2022 sei trotz bekannter Rechtsvertretung an die Geschäftsadresse der Beschwerdeführerin gesendet und es sei lediglich eine Frist von drei Tagen angesetzt worden, die faktisch aufgrund der falschen Zustellung aber nur zwei Tage betragen habe. So habe nicht angemessen zum Verfügungsentwurf Stellung genommen

werden können. Es habe kein Anlass für eine so kurze Frist bestanden, zumal der Untersuchungsbericht des kantonalen Labors bereits am 12. Oktober 2022 ausgestellt worden sei. Damit sei eine dringliche mögliche Gesundheitsgefährdung nicht anzuneh-

E. 26

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 men. Ebenfalls erblickt sie eine Verletzung des rechtlichen Gehörs darin, dass das AVS sie nicht über die Einziehung informiert habe, obwohl eine solche bereits seit über zwei Jahren geplant worden sei. Sie habe somit keine Gelegenheit gehabt, sich zu einer möglichen Einziehung zu äussern. Eine Heilung sei zufolge eines Reputations- und Glaubwürdigkeitsverlusts sowie der übermässigen Kosten aufgrund der Rücknahme- und Rückrufmassnahmen möglich. Die Verfügungen vom 22. September 2022 (Einziehung) und vom 18. November 2022 (Rückruf und Rücknahme) seien deshalb aufzuheben (V 2023 59 Ziff. 79–91 und V 2023 52 Ziff. 72-77).

E. 27

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 CBD (3 %)" sowie zu "weiteren CBD-Ölen" in verschiedenen Konzentrationen, die es allesamt als Lebensmittel einstufte, und verfügte schliesslich, dass sämtliche sich auf der Homepage befindlichen CBD-Öle, die als Lebensmittel zur Einnahme eingestuft wurden, ab sofort nicht mehr in Verkehr gebracht werden dürfen. Damit ist hinreichend klar, um welche Produkte es sich handelte. Gemäss Einziehungsrapport wurden denn auch diese Öle konfisziert, alle hatten mindestens einen Anteil an CBD drin. Es kann dabei keinen Unterschied machen, ob die Flüssigkeiten bereits in Fläschchen abgefüllt oder noch in grossen Kanistern waren, denn deren Bestimmung war offensichtlich.

E. 28

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 vom 20. Mai 2022 ohnehin verspätet und damit unbeachtlich gewesen. Was die Einsprache vom 3. Oktober 2022 anbelangt, so ist diese gegen die Einziehungsverfügung vom 22. September 2022 gerichtet. Demgegenüber betrifft die Verfügung vom 18. November 2022 die Risikobewertung der eingezogenen Produkte und die damit verbundene Rücknahme sowie der Rückruf. Obschon gewisse Punkte in beiden Verfügungen thematisiert wurden, handelte sich doch um unterschiedliche Streitgegenstände. Zudem erhellt nicht, weshalb das AVS vor Erlass der Verfügung vom 18. November 2022 noch einen Einspracheentscheid im bereits hängigen Verfahren betreffend Einziehung hätte fällen müssen, zumal dafür kaum ausreichend Zeit bestand. Ferner ist nicht erkennbar, inwiefern sich der Sachverhalt in einer für die Wiedererwägung erforderlichen Weise – sofern im vorliegenden Fall überhaupt ein Anspruch darauf bestanden hätte – hätte geändert haben sollen. Das AVS hat zutreffend dargelegt, dass die Beschwerdeführerin nach wie vor den gesetzlichen Bestimmungen nicht vollumfänglich nachkommt.

E. 29

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 wiefern ihr effektiv ein Nachteil entstanden wäre und was sie noch hätte vorbringen wollen, indessen aufgrund des Zeitdrucks nicht dazu in der Lage gewesen wäre. Somit ist ihr Einwand unbehelflich.

E. 30

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 Fachexperten zu beurteilen. In der VKos sei der THC-Grenzwert ersatzlos gestrichen worden, die aktuelle Verordnung enthalte also keine

Regeln zu Cannabis oder CBD, welche für kosmetische Produkte Anwendung finden könnten. Gleiches gelte für die EU- Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 bzw. deren Anhang II, worauf in der VKos verwiesen werde. In Bezug auf den vom BLV herausgegebenen Briefing Letter "Cannabidiol in Lebensmittel und Lebereffekte" sei darauf hinzuweisen, dass sich die Ausführungen auf das Arzneimittel Epidyolex bezögen und nicht auf Rohstoffe oder kosmetische Mittel. Ohnehin seien die Ausführungen des BLV wissenschaftlich nicht haltbar, die auch in keiner Weise überprüft worden seien (V 2023 59 act. 1 Ziff. 133–150 und V 2023 52 act. 1 Ziff. 110– 127).

E. 31

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 weder in Verkehr gebracht noch als Lebensmittelzutat verwendet werden, wenn sie einen Kontaminanten enthalten, der den Höchstgehalt nach den Anhängen 1–10 überschreitet. Nach dem entsprechenden Anhang 9 wird betreffend THC für "pflanzliche Lebensmittel" ("übrige", d.h. solche, die nicht explizit in der weiteren Aufzählung aufgeführt sind; "Produkte mit Hanfbestandteilen") ein Höchstgehalt von 1 mg/kg festgeschrieben. Dies deckt sich mit der von der EFSA festgelegten akuten Referenzdosis (ARfD) für THC. Dieser Höchstgehalt von 1 mg/kg THC findet für das fragliche Produkt Anwendung. Dies ergibt sich im Sinne eines Umkehrschlusses, da das CBD-Öl nicht unter die anderen in Anhang 9 explizit aufgeführten Lebensmittel (alkoholfreie Getränke, alkoholhaltige Getränke, Back- und Dauerbackwaren, Hanfsamen, Hanfsamenöl, Kräuter- und Früchtetee, Spirituosen, Teigwaren) subsumiert werden kann und mithin als "pflanzliche[s] Lebensmittel, übrige" gilt (vgl. KG FR 603 2023 108 vom 28. Februar 2024 E. 5.1).

E. 32

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 Die Beschwerdeführerin bringt nichts Substantielles vor, was diese Beurteilungen und Untersuchungsergebnisse zu erschüttern vermöchte. Insbesondere stehen diesen auch nicht die von der Beschwerdeführerin angesprochenen Tests durch H._____ oder etwaigen anderen Unternehmen entgegen. Gleiches gilt für den ins Recht gelegten Epicutantest vom 16. Dezember 2019 (V 2023 52 Bf-act. 33), sind die hier im Streit liegenden Produkte doch als Lebensmittel zu qualifizieren, weshalb ein Test über die hautirritierende Wirkung irrelevant ist.

E. 33

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 derherstellung des gesetzlichen Zustandes vorzunehmen (vgl. E. 4.3.3 und 4.3.4). Dabei sind die Massnahmen auch als notwendig sowie verhältnismässig einzustufen, sind doch keine mildereren zum Schutz der Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten ersichtlich. Auf die von der Beschwerdeführerin gemachten Ausführungen bezüglich Dringlichkeit, Täuschungsschutz und Informationspflicht (V 2023 59 act. 1 Ziff. 165–170) braucht nicht weiter eingegangen zu werden, da sie am Ergebnis nichts zu ändern vermögen. Ohnehin geht sie auch dabei von der irrigen Annahme aus, ihre Produkte seien als kosmetische Mittel zu qualifizieren. 7.

E. 34

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 ligung bzw. die Bezeichnung in der Verordnung notwendig ist. Hingegen gelten in der Schweiz (unter bestimmten Voraussetzungen) namentlich Hanfsamen, Hanfsamenöl, Hanfsamenmehl und entfettete Hanfsamen, ebenso wie Kräutertee aus Blättern der Hanfpflanze Cannabis sativa L. nicht als neuartige Lebensmittel, da ihre Verwendung für den Verzehr vor dem Stichdatum nachweisbar war

(siehe Vollzugshilfe, S. 11). Da die eingezogenen Produkte CBD beinhalten, stellen sie folglich ein neuartiges Lebensmittel dar. Für deren Inverkehrbringen bedürfte es einer Bewilligung durch das BLV, welche indessen nicht vorliegt. Angesichts dessen rechtfertigen sich die vom AVS angeordneten Massnahmen zusätzlich. 8. Die Beschwerdeführerin beantragt eine mündliche Verhandlung (§ 68 VRG) sowie eine mündliche Schlussverhandlung (§ 70 Abs. 2 VRG). Gemäss § 68 VRG erhalten die Parteien im Beschwerdeverfahren Gelegenheit zur schriftlichen Vernehmlassung. Das Verwaltungsgericht kann einen weiteren Schriftenwechsel oder eine mündliche Verhandlung anordnen. Weder aus den Verfahrensgarantien der Bundesverfassung noch aus § 68 VRG lässt sich ein Anspruch auf mündliche Verhandlung ableiten. Es liegt im Ermessen des Verwaltungsgerichts, ob es eine mündliche Verhandlung durchführen will. Einzig im Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK besteht ein Anspruch auf eine mündliche Verhandlung. Dieser Artikel bestimmt, dass jede Person ein Recht darauf hat, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird, wobei diese Verfahrensgarantie auch den Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung umfasst. Das Gericht sieht keinen Anlass, eine mündliche Verhandlung nach § 68 VRG anzuordnen, weil daraus kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn entstehen würde. Die Akten ergeben eine ausreichende Grundlage für die Entscheidungsfindung. Dem Antrag des Beschwerdeführers auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung nach § 68 VRG ist nicht stattzugeben. Gleiches gilt in Bezug auf die mündliche Schlussverhandlung nach § 70 Abs. 2 VRG. 9. Nach dem Gesagten hat das AVS zu Recht die von der Beschwerdeführerin vertriebenen und am 22. September 2022 eingezogenen CBD-Öl-Produkte als Lebensmittel im Sinne von Art. 4 Abs. 1 LMG eingestuft. Ebenfalls hat die Vorinstanz korrekt festgestellt, dass die Produkte die zugelassenen Höchstwerte für THC in Lebensmittel sowie für

E. 35

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 CBD massiv überschreiten und damit die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten gefährdet. Infolgedessen war sie befugt, die notwendigen Massnahmen zur Wiederherstellung des gesetzlichen Zustandes anzuordnen. Mithin kann dem AVS keine Rechtsverletzung vorgeworfen werden. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden erweisen sich demnach als unbegründet und sind vollumfänglich abzuweisen. 10.

E. 36

Urteil V 2023 52 / V 2023 59 Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.