

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 733/2020

Urteil vom 15. März 2021

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichterin Hänni,
Bundesrichter Beusch,
Gerichtsschreiber Zollinger.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Vera Delnon,

gegen

Kantonales Laboratorium des Kantons Thurgau, Spannerstrasse 20, 8510 Frauenfeld,
Departement für Finanzen und Soziales des Kantons Thurgau,
Schlossmühlestrasse 9, 8510 Frauenfeld.

Gegenstand
Werbung für ein Nahrungsergänzungsmittel,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 1. Juli 2020 (VG.2020.13/E).

Sachverhalt:

A.
Die A. _____ AG mit Sitz in U. _____ (Kanton Thurgau) bezweckt die Entwicklung, Herstellung und den Vertrieb von pharmazeutischen, kosmetischen und diätischen Produkten sowie andere Handelsgeschäfte. Sie produziert und vertreibt unter anderem das Produkt "B. _____". Dabei handelt es sich um ein Nahrungsergänzungsmittel mit cannabidiolhaltigem Cannabisextrakt (nachfolgend: CBD), Melisse und Niacin. Zum Produkt gehört eine Packungsbeilage. Überdies wird den Zwischenhändlerinnen und Zwischenhändlern (Apotheken und Drogerien) eine Broschüre abgegeben.

B.
Das Kantonale Laboratorium verfasste am 11. Juni 2019 einen Untersuchungsbericht, worin es die Broschüre beanstandete. Gleichentags verfügte das Kantonale Laboratorium, die Broschüre der A. _____ AG dürfe ab sofort nicht mehr abgegeben werden. Im Wesentlichen begründete es das Abgabeverbot mit der Verletzung der lebensmittelrechtlichen Vorgaben - namentlich des Täuschungsverbots. Die gegen die Verfügung vom 11. Juni 2019 von der A. _____ AG erhobene Einsprache wies das Kantonale Laboratorium am 19. August 2019 ab. Ebenso blieben der Rekurs beim Departement für Finanzen und Soziales des Kantons Thurgau (Entscheid vom 13. Januar 2020) sowie die Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau (Entscheid vom 1. Juli 2020) ohne Erfolg.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 14. September 2020 gelangt die A. _____ AG an das Bundesgericht. Sie beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Eventualiter sei die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Während das Kantonale Laboratorium auf eine Vernehmlassung verzichtet, beantragen das Departement für Finanzen und Soziales sowie die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Das

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV nimmt zur Angelegenheit Stellung und beantragt sinngemäss die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin repliziert mit Eingabe vom 11. Januar 2021.

Erwägungen:

1.

Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) auf dem Gebiet des Lebensmittelrechts (Art. 83 BGG) und richtet sich gegen den kantonal letztinstanzlichen (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), verfahrensabschliessenden (Art. 90 BGG) Entscheid eines oberen Gerichts (Art. 86 Abs. 2 BGG). Die Beschwerdeführerin ist bereits im kantonalen Verfahren als Partei beteiligt gewesen und dort mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen. Ausserdem ist sie durch den angefochtenen Entscheid, welcher das verfügte Abgabeverbot der Broschüre bestätigt, in ihren schutzwürdigen Interessen besonders berührt. Sie ist somit zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdeführerin verlangt vor Bundesgericht lediglich die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und eventualiter die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz. Dies ist bei belastenden Verfügungen trotz der reformatorischen Natur der Rechtsmittel grundsätzlich zulässig (vgl. Urteil 2C 220/2020 vom 15. Juni 2020 E. 1). Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten.

2.

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und lit. b BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.5; 133 II 249 E. 1.4.1). Der Verletzung von Grundrechten geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 143 II 283 E. 1.2.2; 139 I 229 E. 2.2). Diese qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit nach Art. 106 Abs. 2 BGG verlangt, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids dargelegt wird, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (vgl. BGE 143 I 1 E. 1.4; 133 II 249 E. 1.4.2). Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG).

3.

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Frage, ob die Vorinstanz in rechtmässiger Weise das Verbot bestätigt hat, wonach die Beschwerdeführerin die Broschüre zu ihrem Produkt "B. _____" nicht an die Zwischenhändlerinnen und Zwischenhändler abgeben dürfe.

3.1. In tatsächlicher Hinsicht unbestritten ist der Inhalt der Broschüre (vgl. E. 5.2 hiernach) sowie der Umstand, dass die Beschwerdeführerin die Broschüre nicht direkt an die Konsumentinnen und Konsumenten, sondern lediglich an die Drogerien und Apotheken abgegeben hat. Überdies steht in rechtlich Hinsicht nicht zur Diskussion, dass das Produkt "B. _____" kein Heilmittel im Sinne des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG; SR 812.21) ist, sondern als Nahrungsergänzungsmittel dem Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG; SR 817.0) und der darauf gestützt erlassenen Gesetzgebung untersteht. Strittig ist hingegen, ob ebenso die zum Produkt gehörende Broschüre von den lebensmittelrechtlichen Vorgaben erfasst wird und deren Inhalt das lebensmittelrechtliche Täuschungsverbot verletzt.

3.2. Das Lebensmittelgesetz bezweckt unter anderem die Konsumentinnen und Konsumenten im Zusammenhang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen vor Täuschungen zu schützen sowie den Konsumentinnen und Konsumenten die für den Erwerb von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen (vgl. Art. 1 lit. c und lit. d LMG). Umgesetzt hat der Gesetzgeber die zwei Ziele in Art. 12 f. LMG und Art. 16 LMG zur Kennzeichnung und Werbung sowie im Täuschungsschutz gemäss Art. 18 LMG. Er hat somit die beiden Ziele unabhängig voneinander verwirklicht (vgl. Urteil 2C 162/2019 vom 26. Februar 2020 E. 3.1.1).

3.2.1. Den Täuschungsschutz betreffend bestimmt Art. 18 Abs. 1 LMG, dass sämtliche Angaben über Lebensmittel den Tatsachen entsprechen müssen. Die Aufmachung, Kennzeichnung und

Verpackung der Produkte nach Absatz 1 und die Werbung für sie dürfen die Konsumentinnen und Konsumenten nicht täuschen (vgl. Art. 18 Abs. 2 LMG). Täuschend sind namentlich Aufmachungen, Kennzeichnungen, Verpackungen und Werbungen, die geeignet sind, bei den Konsumentinnen und Konsumenten falsche Vorstellungen über Herstellung, Zusammensetzung, Beschaffenheit, Produktionsart, Haltbarkeit, Produktionsland, Herkunft der Rohstoffe oder Bestandteile, besondere Wirkungen oder besonderen Wert des Produkts zu wecken (vgl. Art. 18 Abs. 3 LMG).

3.2.2. Den gesetzlichen Täuschungsschutz hat der Bundesrat in Art. 12 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 16. Dezember 2016 (LGV; SR 817.02) konkretisiert (vgl. BGE 144 II 386 E. 4.2.3; Urteil 2C 162/2019 vom 26. Februar 2020 E. 3.3; zur Delegationsnorm vgl. Art. 18 Abs. 4 LMG; E. 4.3.1 hiernach). Danach müssen die für Lebensmittel verwendeten Bezeichnungen, Angaben, Abbildungen, Umhüllungen, Verpackungen, Umhüllungs- und Verpackungsaufschriften, die Arten der Aufmachung, die Werbung und die Informationen über Lebensmittel den Tatsachen entsprechen und dürfen nicht zur Täuschung namentlich über Natur, Herkunft, Herstellung, Produktionsart, Zusammensetzung, Inhalt und Haltbarkeit der betreffenden Lebensmittel Anlass geben (vgl. Art. 12 Abs. 1 LGV). Art. 12 Abs. 2 lit. c LGV verbietet insbesondere Hinweise, die einem Lebensmittel Eigenschaften der Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer menschlichen Krankheit zuschreiben oder die den Eindruck entstehen lassen, dass solche Eigenschaften vorhanden sind. Art. 12 Abs. 2 lit. c LGV verfolgt ein doppeltes Ziel: Einerseits das Verbot der Heilanzeigen und andererseits die Umschreibung zulässiger gesundheitsbezogener Werbung, wenn kein Krankheitsbezug geschaffen wird. Je weiter der Begriff der menschlichen Krankheit verstanden wird, desto enger ist der Spielraum für zulässige gesundheitsbezogene Werbung. Bereits die Tatsache, dass ein Lebensmittel als Mittel gegen Krankheitszustände angepriesen oder eine solche Wirkung auch nur suggeriert wird, genügt, um gegen das Verbot der Heilanzeigen zu verstossen (vgl. Urteile 2C 162/2019 vom 26. Februar 2020 E. 3.4; 2A.62/2002 vom 19. Juni 2002 E. 3.2 und E. 4.2).

3.2.3. Erlaubt sind hingegen Hinweise auf die Wirkung von Zusätzen mit ernährungsbezogener oder physiologischer Wirkung zu Lebensmitteln zur Förderung der Gesundheit der Bevölkerung sowie nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben (vgl. Art. 12 Abs. 2 lit. c Ziff. 1 und Ziff. 2 LGV). Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) legt fest, welche nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben verwendet werden dürfen (vgl. Art. 38 Abs. 1 LGV). Art. 31 Abs. 1 der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 betreffend die Information über Lebensmittel (LIV; SR 817.022.16) definiert den Begriff der gesundheitsbezogenen Angaben. Davon erfasst sind sprachliche oder bildliche Angaben, einschliesslich grafischer Elemente oder Symbole in jeder Form, mit denen erklärt, suggeriert oder auch nur mittelbar zum Ausdruck gebracht wird, dass ein Zusammenhang zwischen einer Lebensmittelkategorie, einem Lebensmittel oder einem Lebensmittelbestandteil einerseits und der Gesundheit andererseits besteht. Gesundheitsbezogene Angaben dürfen nur gemacht werden, wenn sie in Anhang 14 der Verordnung vorgesehen sind und die Anforderungen dieses Abschnittes erfüllen (vgl. Art. 31 Abs. 2 LIV). Gesundheitsbezogene Angaben, die nicht in Anhang 14 LIV aufgeführt sind, bedürfen laut Art. 31 Abs. 3 LIV einer Bewilligung des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV).

4.

Die Beschwerdeführerin rügt sinngemäss die Verletzung des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit, da das EDI den von der Lebensmittelgesetzgebung erfassten Personenkreis auf der Verordnungsstufe - entgegen den Vorgaben des Lebensmittelgesetzes - auf die Zwischenhändlerinnen und Zwischenhändler ausdehne.

4.1. Die Beschwerdeführerin beanstandet die vorinstanzliche Auffassung, wonach die vorliegend betroffene, nur an sachkundige Zwischenhändlerinnen und Zwischenhändler abgegebene Broschüre unter die lebensmittelrechtlichen Vorgaben falle. Sie macht geltend, die Lebensmittelgesetzgebung diene dem Schutz der Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten, deren Schutz vor Täuschung und dem generellen Anspruch auf Information. Das ausgesprochene Verbot sei nicht vom angestrebten Zweck gedeckt, da die Broschüre nicht an die Konsumentinnen und Konsumenten abgegeben werde. Die in der Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 enthaltene Begriffsdefinition erweitere den erfassten Personenkreis auf die Zwischenhändlerinnen und Zwischenhändler (vgl. Anhang 1 Abs. 1 LIV), obwohl das Lebensmittelgesetz lediglich auf den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten abziele und die Zwischenhändlerinnen und Zwischenhändler nicht erwähne. Damit überschreite das EDI die vom Bundesrat weiterdelegierte Verordnungskompetenz.

4.2. Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns ist das Recht. Dieser in Art. 5 Abs. 1 BV verankerte Grundsatz der Gesetzmässigkeit besagt, dass ein staatlicher Akt sich auf eine materiell-gesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist. Er dient damit einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, anderseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Voraussehbarkeit staatlichen Handelns (vgl. BGE 141 II 169 E. 3.1; 130 I 1 E. 3.1; 128 I 113 E. 3c). Der Grundsatz wird für die Bundesgesetzgebung in Art. 164 BV konkretisiert. Dabei sieht Art. 164 Abs. 2 BV vor, dass Rechtsetzungsbefugnisse durch ein Bundesgesetz übertragen werden können, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird.

4.3. Im Folgenden ist zu beurteilen, ob die Lebensmittelgesetzgebung auch Begleitinformationen zu Lebensmitteln erfassen darf, die - wie die vorliegend zu beurteilende Broschüre - nicht direkt an die Konsumentinnen oder Konsumenten, sondern an die Zwischenhändlerinnen und Zwischenhändler abgegeben werden.

4.3.1. Gemäss Art. 18 Abs. 4 LMG kann der Bundesrat zur Gewährleistung des Täuschungsschutzes unter anderem Lebensmittel umschreiben und deren Bezeichnung festlegen (lit. a) sowie Kennzeichnungsvorschriften für Bereiche erlassen, in denen Konsumentinnen und Konsumenten aufgrund der Ware oder der Art des Handels besonders leicht getäuscht werden können (lit. c). Diese auf Gesetzesstufe verankerte Delegation an den Bundesrat ist zulässig, da sie verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen ist. Die Verordnungskompetenz hat der Bundesrat mit Bezug auf den lebensmittelrechtlichen Täuschungsschutz in Art. 12 LGV wahrgenommen (vgl. E. 3.2.2 hiervor). Zugleich hat er die Regelung der zulässigen nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben an das EDI weiterdelegiert (vgl. Art. 12 Abs. 3 lit. b LGV; Art. 38 Abs. 1 LGV).

4.3.2. Die Subdelegation, wie sie Art. 12 Abs. 3 lit. b LGV und Art. 38 Abs. 1 LGV vorsehen, wird in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich geregelt (vgl. Art. 164 Abs. 2 BV). Eine solche liegt vor, wenn eine an den Bundesrat delegierte Befugnis weiterdelegiert wird. Gemäss Art. 48 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) ist die Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen vom Bundesrat an ein Departement zulässig, wobei der Bundesrat die Tragweite der Rechtssätze zu berücksichtigen hat. Auch die Weiterübertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an Gruppen und Ämter ist zulässig. Hierfür setzt Art. 48 Abs. 2 RVOG allerdings die Ermächtigung durch ein Bundesgesetz oder einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss voraus (vgl. BGE 141 II 169 E. 3.5; vgl. auch BGE 139 I 280 E. 5.4.2; 128 V 75 E. 4a). Diese gesetzliche Grundlage findet sich in Art. 44 Abs. 2 LMG. Nach dieser Bestimmung kann der Bundesrat den Erlass administrativer und technischer Vorschriften dem zuständigen Bundesamt übertragen. In formeller Hinsicht ist die staatsrechtliche Zuständigkeitsordnung beim Erlass der vorliegend massgebenden Verordnungen gewahrt, da die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen bestehen und die umstrittene Verordnung vom 16. Dezember 2016 betreffend die Information über Lebensmittel (vgl. E. 3.2.3 hiervor) nicht durch ein Bundesamt, sondern durch das EDI erlassen worden ist.

4.3.3. In materieller Hinsicht beanstandet die Beschwerdeführerin, dass Anhang 1 Abs. 1 LIV unter dem Titel "Begriffsbestimmungen" als "Informationen über Lebensmittel" jede Information erfasst, die ein Lebensmittel betrifft und den Konsumentinnen und Konsumenten, aber auch den Zwischenhändlerinnen und Zwischenhändlern und den Verarbeiterinnen und Verarbeitern durch ein Etikett, durch sonstiges Begleitmaterial oder in anderer Form, einschliesslich über moderne technologische Mittel oder mündlich, zur Verfügung gestellt wird. Zwar bringt die Beschwerdeführerin zutreffend vor, der Begriff der Zwischenhändlerin oder des Zwischenhändlers komme weder im Lebensmittelgesetz noch in der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vor (vgl. aber Art. 40 LGV). Im Lichte des Schutzzwecks der Lebensmittelgesetzgebung (vgl. Art. 1 LMG) muss sich der Regelungsgehalt des Lebensmittelgesetzes ebenso auf den Zwischenhandel erstrecken, (zumindest) wenn dieser direkt mit den Konsumentinnen und Konsumenten in Kontakt steht. Dies muss insbesondere für Konstellationen gelten, in denen eine Begleitinformation zu einem Lebensmittel bloss darauf abzielt, dass die darin enthaltenen Angaben über die Zwischenhändlerin oder den Zwischenhändler an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergeleitet werden.

4.3.4. Ausserdem gilt das Lebensmittelgesetz gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. b LMG für die Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, die Werbung für sie und die über

sie verbreitete Information. Im Lichte dieser allgemein gehaltenen Normierung des Geltungsbereichs ist nicht ersichtlich, weshalb sich das Lebensmittelgesetz bloss auf die direkt an die Konsumentinnen und Konsumenten gerichtete Werbung und erteilten Informationen beziehen sollte. Auch indirekte Werbung und indirekt verbreitete Informationen beziehen sich letztlich auf das Lebensmittel und können dem Zweck der Lebensmittelgesetzgebung entgegenstehen. Der Beschwerdeführerin ist daher nicht zu folgen, wenn sie vorbringt, die Erweiterung des Personenkreises in Anhang 1 Abs. 1 LIV auf die fachkundigen Zwischenhändlerinnen und Zwischenhändler sei mit dem Zweck und dem Wortlaut des Lebensmittelgesetzes in jedem Fall nicht vereinbar.

4.3.5. Der Gesetzmässigkeit der Verordnungsbestimmung steht auch der Umstand nicht entgegen, dass sich der Täuschungsschutz nach dem Wortlaut von Art. 18 Abs. 2 Satz 1 LMG auf die Konsumentinnen und Konsumenten bezieht. Auch diese Gesetzesbestimmung sieht nicht vor, dass der Täuschungsschutz ausschliesslich Werbung für die Produkte im Sinne von Art. 18 Abs. 1 LMG erfasst, die sich direkt an die Konsumentinnen und Konsumenten richtet. Vielmehr fallen potenziell auch Konstellationen in den Anwendungsbereich des Täuschungsschutzes gemäss Art. 18 Abs. 2 Satz 1 LMG, in denen die Werbung für ein Produkt lediglich derart konzipiert ist, dass sie über die Zwischenhändlerin oder den Zwischenhändler an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergeleitet oder von der Zwischenhändlerin oder dem Zwischenhändler an die Konsumentinnen und Konsumenten abgegeben werden.

4.4. Nach dem Dargelegten erlauben die Delegationsnorm von Art. 18 Abs. 4 LMG und die Subdelegationsnormen in Art. 12 Abs. 3 lit. b LGV und Art. 38 Abs. 1 LGV jedenfalls dann den Erlass von Regeln mit Blick auf die Zwischenhändlerinnen und Zwischenhändler, wenn diese mit den Konsumentinnen und Konsumenten in direktem Kontakt stehen. Es liegt keine Verletzung des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit vor.

5.

Die Beschwerdeführerin beanstandet sodann die vorinstanzliche Auffassung, wonach es sich bei der umstrittenen Broschüre um Werbung in Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. b LMG handle. Infolgedessen könne das lebensmittelrechtliche Täuschungsverbot gemäss Art. 18 LMG und Art. 12 LGV nicht greifen.

5.1. Die Beschwerdeführerin bringt vor, auf den ersten Seiten der Broschüre würden zwar allgemeine Informationen über den Wirkstoff CBD wiedergegeben. Diese Informationen stammten von der Internetseite des Bundesamts für Gesundheit. Dabei werde aber das Produkt "B._____" nicht erwähnt. Die Broschüre nehme erstmals auf der sechsten Seite inhaltlich auf das Produkt "B._____" Bezug. Demnach fänden sich erst auf den letzten drei Seiten der Broschüre konkrete Informationen über das Produkt. Allerdings machten diese letzten Seiten gerade keine gesundheitsbezogenen Angaben zum Produktbestandteil CBD. Sämtliche Ausführungen in der Broschüre seien daher rein sachlicher Natur. Es fehle jeglicher Hinweis auf eine gesundheitsbezogene Wirkung des Produkts. Die Vorinstanz gelange in ihrer rechtlichen Würdigung zu Unrecht zum Schluss, dass die Broschüre werbende Informationen enthalte. Im Weiteren könnte das lebensmittelrechtliche Täuschungsverbot nur zum Tragen kommen, wenn die Broschüre gesundheitsbezogene Informationen über das Produkt enthielte. Solche Informationen befänden sich nicht in der Broschüre.

5.2. Der Inhalt der achtseitigen Broschüre ist unter den Verfahrensbeteiligten unbestritten (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Vorinstanz stellt fest, die Broschüre der Beschwerdeführerin nehme auf der Titelseite in grossen, teils fett gedruckten Buchstaben auf das Produkt "B._____, Nahrungsmittelergänzung mit CBD-haltigem Cannabisextrakt, Melisse und Niacin" Bezug. Ausserdem sei das Produkt der Beschwerdeführerin auf der Titelseite grafisch abgebildet. Dasselbe gelte für die letzte Seite. Zudem weise die Broschüre auf jeder Seite in der Kopfzeile den im Vergleich zum Haupttext deutlich vergrösserten Hinweis "B._____" auf. Das Layout der Kopfzeile entspreche - mit Ausnahme der grossen Schrift - der auf der Produktverpackung verwendeten Gestaltung (vgl. E. 5 des angefochtenen Entscheids). Die Broschüre halte im Weiteren fest, es sei davon auszugehen, dass CBD schmerzstillend und angstlösend wirken könne. Es führe zur Verminderung von psychischen Beschwerden (Angespanntheit, Angstzustände, Schlafstörungen) und zur Verminderung somatischer Beschwerden. Es diene der Behandlung und Prävention von chronischen Krankheiten und neurologischen Störungen und habe andere Anwendungsgebiete wie Akne und Behandlung von Abhängigkeiten (vgl. E.

6.1 des angefochtenen Entscheids).

5.3. Anhand der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen ist zunächst zu beurteilen, ob die Broschüre der Beschwerdeführerin als Werbung für ein Lebensmittel zu betrachten ist und demzufolge dem lebensmittelrechtlichen Täuschungsverbot standhalten muss. Sodann gilt es zu prüfen, ob die Broschüre gesundheitsbezogene Angaben enthält, die dem lebensmittelrechtlichen Täuschungsverbot entgegenstehen.

5.3.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Informationen zu CBD und die Angaben zur Wirkung von CBD werde von den Hinweisen zum Produkt getrennt erwähnt. Die Beschwerdeführerin legt ihrer Auffassung jedoch eine isolierte Betrachtung der Broschüre zugrunde. In einer Gesamtbetrachtung von Titelblatt, Kopfzeile und Schriftvergrösserungen sind die Informationen zu CBD und die Angaben zur Wirkung von CBD im Zusammenhang mit dem Produkt "B. _____" und den damit verbundenen Produktinformationen in der Broschüre zu sehen. Der blosse Umstand, dass in einer Broschüre zu einem CBD-haltigen Produkt die Informationen zu CBD und die Produktinformationen auf verschiedenen Seiten oder absatzweise getrennt aufgeführt werden, vermag diese Beurteilung nicht umzustossen. Die fachkundigen Zwischenhändlerinnen und -händler werden die Produktinformationen im Kontext zu den voranstehenden Informationen zum Wirkstoff CBD lesen. Die Vorinstanz gelangt folglich zu Recht zum Schluss, von der Gesamterscheinung her bewerbe die strittige Broschüre nicht den Wirkstoff CBD, sondern das Produkt "B. _____". Die Broschüre gilt folglich als Werbung für Lebensmittel oder über Lebensmittel verbreitete Informationen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. b LMG. Damit

ist das lebensmittelrechtliche Täuschungsverbot gemäss Art. 18 LMG und Art. 12 LGV anwendbar.

5.3.2. Im Weiteren enthält die Broschüre (werbende) gesundheitsbezogene Angaben zum Wirkstoff CBD. In ihr wird erwähnt, der Wirkstoff CBD sei schmerzstillend sowie angstlösend, helfe bei der Verminderung von psychischen und somatischen Beschwerden (Angespanntheit, Angstzustände, Schlafstörungen, akute und chronische Schmerzen, Appetitmangel) sowie bei der Behandlung von chronischen Krankheiten, neurodegenerativen Erkrankungen und neurologischen Störungen (Alzheimer, Parkinson, Epilepsie, multiple Sklerose) und habe andere Anwendungsgebiete (Akne, Behandlung von Abhängigkeiten). Verschiedene dieser Informationen sind ohne Weiteres als Hinweise zu qualifizieren, die einem Lebensmittel Eigenschaften der Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer menschlichen Krankheit zuschreiben oder die den Eindruck entstehen lassen, dass solche Eigenschaften vorhanden sind. Solche Angaben sind gemäss Art. 12 Abs. 2 lit. c LGV grundsätzlich verboten. Ein Verstoß gegen das Verbot der Heilpreisung liegt bereits vor, wenn ein Lebensmittel als Mittel gegen Krankheitszustände angepriesen oder eine solche Wirkung suggeriert wird (vgl. Urteil 2C 162/2019 vom 26. Februar 2020 E. 3.4; vgl. auch E. 3.2.2 hiervor). Daran vermag auch der Umstand nichts zu

ändern, dass die Informationen zu CBD und die Angaben zur Wirkung von CBD nach den Ausführungen der Beschwerdeführerin von der Internetseite des Bundesamts für Gesundheit stammen. Solche Angaben im Zusammenhang mit Produkten, die von der Lebensmittelgesetzgebung erfasst werden, sind im Grundsatz unzulässig.

5.3.3. Erlaubt wären gesundheitsbezogene Angaben zum Wirkstoff CBD allerdings, wenn sie im Anhang 14 LIV aufgeführt sind (vgl. Art. 31 Abs. 2 LIV). Dieses Erfordernis ist vorliegend nicht erfüllt. Gesundheitsbezogene Angaben, die nicht in Anhang 14 LIV aufgeführt sind, bedürfen laut Art. 31 Abs. 3 LIV einer Bewilligung des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV). Eine solche Ausnahmegewilligung liegt in der vorliegenden Angelegenheit unbestrittenermassen ebenfalls nicht vor. Die Informationen zu CBD und die Angaben zur Wirkung von CBD verletzen somit Art. 18 LMG, Art. 12 Abs. 2 lit. c LGV sowie Art. 31 Abs. 2 und Abs. 3 LIV in Verbindung mit Anhang 14 LIV.

5.4. Haben die Vollzugsbehörden ein Produkt beanstandet, ordnen sie gemäss Art. 34 Abs. 1 LMG die zur Wiederherstellung des gesetzlichen Zustands erforderlichen Massnahmen an. Sie können anordnen, dass das beanstandete Produkt mit oder ohne Auflagen verwertet werden darf, durch das Unternehmen auf dessen Kosten beseitigt werden muss, auf Kosten des Unternehmens eingezogen, unschädlich gemacht, unschädlich verwertet oder beseitigt werden muss (vgl. Art. 34 Abs. 2 LMG). Die Anordnung, die das lebensmittelrechtliche Täuschungsverbot verletzende Broschüre dürfe ab sofort nicht mehr abgegeben werden, ist im Lichte dieser gesetzlichen Grundlage nicht zu beanstanden (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV). Angesichts des mit der Lebensmittelgesetzgebung verbundenen Schutzzwecks liegt das angeordnete Abgabeverbot im öffentlichen Interesse und erweist sich als verhältnismässig, zumal die Massnahme nicht über das Notwendige hinausgeht (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV).

5.5. Zusammenfassend ergibt sich, dass sich das verfügte Verbot, die Broschüre der Beschwerdeführerin zum Produkt "B._____" dürfe nicht mehr abgegeben werden, als gesetzmässig erweist.

6.

Die Beschwerdeführerin macht überdies geltend, das verfügte Abgabeverbot verletze die Informationsfreiheit gemäss Art. 16 BV, Art. 10 EMRK und Art. 19 UNO-Pakt II (SR 0.103.2). In Anbetracht der Erwägungen zu den gesetzlichen Grundlagen, zum öffentlichen Interesse am Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten, welches in der vorliegenden Angelegenheit auch den Zwischenhandel betreffende Massnahmen erlaubt, und zur Verhältnismässigkeit des angeordneten Abgabeverbots kann dahingestellt bleiben, ob überhaupt ein Eingriff in die Informationsfreiheit gemäss Art. 16 BV vorliegt. Ein allfälliger Eingriff wäre gerechtfertigt (vgl. Art. 36 BV). Insoweit die Beschwerdeführerin im Weiteren die Verletzung von Art. 10 EMRK und Art. 19 UNO-Pakt II rügt, bringt sie nicht vor, dass die Tragweite dieser Bestimmungen über Art. 16 BV hinausgingen und weitergehende Anforderungen an die Einschränkung dieser Rechte zu erfüllen wären. Eine Verletzung von Art. 10 EMRK und Art. 19 UNO-Pakt II liegt ebenfalls nicht vor.

7.

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Diesem Verfahrensausgang entsprechend hat die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau und dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 15. März 2021

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Zollinger