Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-6540/2010

Urteil vom 3. März 2011

Besetzung

Richter Beat Weber (Vorsitz),
Richterin Franziska Schneider, Richter Michael Peterli,
Gerichtsschreiber Daniel Golta.

Parteien

Schweizer Obstverband, Baarerstrasse 88,
Postfach 2559, 6302 Zug,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Gesundheit BAG,
Abteilung Recht, Seilerstrasse 8, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Bewilligung nach Art. 16*c* THG betreffend nach dänischem Recht hergestellten Cider; Allgemeinverfügung Nr. 1020 des BAG vom 26. August 2010.

Sachverhalt:

A.

A.a Am 23. Juli 2010 ersuchte die Feldschlösschen Getränke AG, Rheinfelden, das Bundesamt für Gesundheit (im Folgenden: BAG bzw. Vorinstanz) um Bewilligung, "Somersby Apple Cider" als Lebensmittel nach dem Cassis-de-Dijon Prinzip (im Folgenden: CdD-Prinzip) in der Schweiz in Verkehr zu bringen (vgl. Akten der Vorinstanz BAG/1).

A.b Am 26. August 2010 gab das BAG dem Gesuch statt. Zugleich erliess das BAG eine Allgemeinverfügung Nr. 1020 (vgl. BAG/5 f.) mit folgendem Wortlaut:

> ...
>
> "Cider", hergestellt nach dänischem Recht, der in Dänemark rechtmässig in Verkehr ist, darf in die Schweiz eingeführt bzw. in der Schweiz hergestellt und in Verkehr gebracht werden, auch wenn er nicht den in der Schweiz geltenden technischen Vorschriften entspricht.
>
> ...
>
> Das Lebensmittel hat den einschlägigen technischen Vorschriften der Europäischen Union (EU) und Dänemarks zu entsprechen. Massgeblich sind insbesondere folgende Rechtsakte:
>
> […]
>
> Einer allfälligen Beschwerde gegen diese Allgemeinverfügung wird […] die aufschiebende Wirkung entzogen.

A.c Diese Verfügung wurde am 31. August 2010 im Bundesblatt (im Folgenden: BBl) publiziert (BBl 2010 5514).

B.

B.a Gegen diese Verfügung erhob der Schweizerische Obstverband (im Folgenden: Obstverband bzw. Beschwerdeführer) am 13. September 2010 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragte, das Schweizer Recht auf den mit der angefochtenen Verfügung zugelassenen verdünnten Apfelwein (mit weniger als 70 bzw. mit 15 Massenprozent Apfelweinanteil) anzuwenden und „diese neuartigen Getränke“ nicht als verdünnten Apfelwein zu bezeichnen, sondern eine andere Sachbezeichnung dafür zu verwenden, z.B. „alkoholhaltiges Getränk auf Basis von Äpfeln“. Ausserdem beantragte der Obstverband, dass die

dänische Verordnung bzw. die Bekanntgabe in eine Schweizer Amtssprache übersetzt werde.

B.b Vom Bundesverwaltungsgericht dazu aufgefordert, ergänzte der Obstverband seine Beschwerde mit Schreiben vom 7. Oktober 2010 (vgl. Beschwerdeakten act. 3, 6). Er beantragte, die angefochtene Verfügung aufzuheben und zur Neubeurteilung in Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

B.c Am 7. Oktober 2010 leistete der Obstverband den ihm vom Bundesverwaltungsgericht auferlegten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 500.- (vgl. act. 3, 7).

B.d Mit Vernehmlassung vom 18. November 2010 beantragte das BAG, auf die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei nicht einzutreten (vgl. act. 9); eventualiter sei die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen.

B.e Mit Replik vom 7. Januar 2011 hielt der Obstverband an seiner Beschwerde fest und bat um wohlwollende Prüfung und Gutheissung der Rechtsbegehren (act. 11).

C.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1. Nach den allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln sind in verfahrensrechtlicher Hinsicht in der Regel diejenigen Rechtssätze massgebend, welche im Zeitpunkt der Beschwerdebeurteilung Geltung haben (BGE 130 V 1 E. 3.2), unter Vorbehalt der spezialgesetzlichen Übergangsbestimmungen. Entsprechend beurteilt sich die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts vorliegend nach den aktuellen verfahrensrechtlichen Bestimmungen.

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden

gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Das BAG gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 7 Abs. 5 der Verordnung über das Inverkehrbringen von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten und über deren Überwachung auf dem Markt vom 19. Mai 2010 [Verordnung über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften, VIPaV, SR 946.513.8]).

1.2. Nach Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (vgl. auch Art. 7 Abs. 5 VIPaV). Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an; das heisst, es ist nicht an die Begründung der Parteien gebunden (vgl. Art. 62 Abs. 4 VwVG).

2.

2.1. Die Beschwerde wurde fristgerecht eingereicht (vgl. Art. 50 VwVG).

2.2. Mit Zwischenverfügung vom 16. September 2010 forderte der Instruktionsrichter den Obstverband auf, seine Beschwerde zu verbessern, da das Rechtsbegehren die nötige Klarheit vermissen lasse, zumal die allgemeine Umbenennung verdünnter Apfelweine mit einem Apfelweinanteil unter 70% beantragt werde, das BAG in der angefochtenen Allgemeinverfügung aber keine entsprechende Anordnung getroffen habe und es diesbezüglich an einem Anfechtungsgegenstand zu mangeln scheine. Ausserdem forderte der Instruktionsrichter den Obstverband dazu auf, seine Parteistellung im Verfahren (Vorverfahren, Beschwerdeverfahren) darzulegen. Da der Obstverband fristgerecht eine den formellen Anforderungen entsprechende Beschwerdeverbesserung eingereicht hat (vgl. act. 1, 2, 6), steht einem Eintreten diesbezüglich nichts entgegen.

2.3. Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht geleistet (Art. 63 Abs. 4 VwVG).

3.

Zunächst ist einleitend der rechtliche Rahmen, in welchem die

angefochtene Verfügung ergangen ist, aufzuzeigen. In materiellrechtlicher Hinsicht sind dabei grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Sachverhalts Geltung haben (BGE 130 V 239 E. 2.3, BGE 134 V 315 E. 1.2). Massgebend sind somit die am 26. August 2010 (Verfügungsdatum) geltenden materiellen Bestimmungen.

Das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse vom 6. Oktober 1995 (THG, SR 946.51) trat am 1. Juli 1996 in Kraft. Es bezweckt und schafft einheitliche Grundlagen, damit im Regelungsbereich des Bundes technische Handelshemmnisse vermieden, beseitigt oder abgebaut werden (Art. 1 Abs. 1 THG). Es enthält insbesondere Vorschriften für das Inverkehrbringen von Produkten, die nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellt worden sind (Art. 1 Abs. 2 Bst. b^{bis} THG). Per 1. Juli 2010 wurde das THG teilrevidiert (AS 2010 2617). Mit der Revision verankerte die Schweiz einseitig das Cassis-de-Dijon (nachfolgend CdD)-Prinzip auf Gesetzesstufe (vgl. Botschaft des Bundesrats zur Teilrevision des THG vom 25. Juni 2008 [BBl 7275, im Folgenden: Botschaft]). Demnach sollen Produkte, die aus einem EG- oder EWR-Staaten importiert wurden und nach den Vorschriften des Exportlandes hergestellt worden waren, grundsätzlich in der Schweiz in Verkehr gebracht werden können, auch wenn sie *nicht* den schweizerischen Produktions- und Qualitätsstandards entsprechen. Ausnahmen sollten nur zulässig sein, soweit sie aus übergeordneten öffentlichen Interessen zwingend erforderlich sind (vgl. Botschaft S. 7276, 7292, 7323). Dies soll insbesondere – unter Vorbehalt der dafür vorausgesetzten Bewilligung durch das BAG für das erstmalige Inverkehrbringen – auch für Lebensmittel gelten (vgl. Botschaft S. 7326).

Zu diesem Zweck wurde insbesondere ein Kapitel 3*a* in das Gesetz eingefügt mit dem Titel „Inverkehrbringen von nach ausländischen technischen Vorschriften hergestellten Produkten“. Das THG sieht darin insbesondere Folgendes vor:

> Produkte dürfen in Verkehr gebracht werden, wenn sie: (a) den technischen Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft (EG) und, bei unvollständiger oder fehlender Harmonisierung in der EG, den technischen Vorschriften eines Mitgliedstaats der EG oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) entsprechen; und (b) im EG- oder EWR-Mitgliedstaat nach Buchstabe a rechtmässig in Verkehr sind.
> (Art. 16*a* Abs. 1 THG)

Absatz 1 (von Art. 16*a* THG) gilt nicht für: ... (e) Produkte, für die der Bundesrat nach Artikel 4 Absätze 3 und 4 THG eine Ausnahme beschliesst. (Art. 16*a* Abs. 2 THG)

Das Inverkehrbringen von Lebensmitteln, für die Artikel 16*a* Absatz 1 gilt und die den schweizerischen technischen Vorschriften nicht entsprechen, bedarf einer Bewilligung des Bundesamtes für Gesundheit (BAG).
(Art. 16*c* THG)

Das BAG erteilt die Bewilligung, wenn:

a. der Gesuchsteller:

1. nachweist, dass das Lebensmittel den technischen Vorschriften nach Artikel 16*a* Absatz 1 Buchstabe a entspricht, und

2. glaubhaft macht, dass das Lebensmittel in einem EG- oder EWR-Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr ist; und

b. keine überwiegenden öffentlichen Interessen nach Artikel 4 Absatz 4 Buchstaben a–e gefährdet sind.
(Art. 16*d* Abs. 1 THG)

Die Bewilligung wird als Allgemeinverfügung erteilt und gilt für gleichartige Lebensmittel.
(Art. 16*d* Abs. 2 THG)

4.
Umstritten und im Folgenden vorweg zu prüfen ist, ob der Obstverband zur Einreichung einer Beschwerde gegen die vom BAG am 26. August 2010 erlassene Allgemeinverfügung legitimiert ist.

4.1. Die Legitimation im Beschwerde- bzw. Rekursverfahren ist Teil der Eintretensvoraussetzungen, deren Vorliegen von der Rechtsmittelbehörde von Amtes wegen zu prüfen ist (vgl. BVGE 2007/6 E. 1 mit Hinweisen). Nach der Lehre entbindet die Prüfung von Amtes wegen die beschwerdeführende Partei nicht von der Pflicht darzulegen, aus welchen Umständen sich ihre Beschwerdebefugnis ergibt (vgl. BGE 133 V 239 E. 9.2 mit Hinweis; BERNHARD WALDMANN, in: Marcel Alexander Niggli / Peter Uebersax / Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Kommentar BGG, Basel, Art. 89 Rz. 3 und 12; KÖLZ / BOSSHART / RÖHL, VRG-Kommentar, § 21 Rz. 29 f.; ferner GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 150 f., welcher die Pflicht zur Darlegung der Legitimation insbesondere in Bezug auf die Drittbeschwerde hervorhebt). Die ungenügende Darlegung der Legitimation kann somit zu einem Nichteintretensentscheid wegen Fehlens einer Prozessvoraussetzung führen (vgl. BGE 133 V 239

E. 9.6 und Urteil des Bundesverwaltungsgericht C-623/2009 vom 8. September 2010 E. 5.1, zur Publikation bestimmt).

Zur Beschwerde ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG legitimiert, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a; sogenannte formelle Beschwer), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. b und c, sogenannte materielle Beschwer). Zur Beschwerde berechtigt sind gemäss Art. 48 Abs. 2 VwVG ausserdem Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (sogenannte ideelle Verbandsbeschwerde).

4.2. Der Obstverband macht zu Recht nicht geltend, dass ihn ein anderes Gesetz (als das VwVG) im Sinne von Art. Art. 48 Abs. 2 VwVG zur Beschwerde legitimiere. Zu prüfen ist somit, ob der Obstverband gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert ist (formelle und materielle Beschwer, vgl. unten).

4.3. Der Obstverband konnte am vorinstanzlichen Verfahren, welches mit dem Gesuch der Feldschlösschen Getränke AG vom 23. Juli 2010 eingeleitet und mit Veröffentlichung der angefochtenen Allgemeinverfügung am 31. August 2010 abgeschlossen wurde, nicht teilnehmen (vgl. BAG/1, 5). Die Voraussetzung der *formellen* Beschwer ist daher erfüllt.

4.4. In Bezug auf die *materielle* Beschwer macht der Obstverband geltend, im eigenen Namen, aber gewissermassen stellvertretend, im Interesse seiner Mitglieder Beschwerde zu führen. Zu prüfen ist deshalb, ob der Obstverband die Voraussetzungen für eine solche Beschwerdeführung (sogenannte "egoistische Verbandsbeschwerde") erfüllt. Diesbezüglich sind die von der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum alten Verfahrensrecht entwickelten Grundsätze über das Verbandsbeschwerderecht weiter anwendbar (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C_17/2010 vom 8. September 2010 [zur Publikation vorgesehen] E. 1.1 mit Hinweisen). Danach kann ein Verband die Interessen seiner Mitglieder geltend machen, wenn vier Voraussetzungen erfüllt sind: Der Verband muss juristische Persönlichkeit besitzen (1), er muss statutarisch zur Wahrung der in Frage stehenden Interessen der Mitglieder befugt sein (2), diese Interessen müssen der Mehrheit oder doch einer Grosszahl seiner Mitglieder gemeinsam sein (3) und jedes

dieser Mitglieder wäre selbst zur Geltendmachung dieser Interessen durch Beschwerde befugt (4) (BGE 131 I 198 E. 2.1 S. 200; 130 II 514 E. 2.3.3 S. 519 mit Hinweisen; Urteil 2C_52/2009 vom 13. Januar 2010 E. 1.2.2 [nicht publ. in BGE 136 I 1]). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein; sie sollen die Popularbeschwerde ausschliessen. Wer keine eigenen, sondern nur allgemeine oder öffentliche Interessen geltend machen kann, ist nicht befugt, Beschwerde zu führen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_17/2010 a.a.O).

4.4.1. Der Obstverband besitzt juristische Persönlichkeit (vgl. Statuten act. 6.2 und Webseite des Handelsregistersamts des Kantons Zug, www.hrazg.ch., zuletzt besucht am 7. Februar 2011). Er ist damit partei- und prozessfähig und erfüllt die *erste* Voraussetzung.

4.4.2. Gemäss seinen Statuten (act. 6.2) bezweckt der Obstverband die Sicherung und Förderung einer ausgewogenen Früchtewirtschaft, indem er die in dieser Branche Tätigen organisatorisch zusammenfasst und ihre Interessen ausgleicht und vertritt. Dies tut er insbesondere durch Interessenvertretung bei der Ein- und Ausfuhr von frischen Früchten und verarbeiteten Produkten im Sinne eines geregelten Marktes, durch Förderung des Verbrauches von Schweizer Früchten sowie den daraus hergestellten Schweizer Produkten und durch Sicherung und Förderung der Qualität. Dazu vertritt er namentlich die Mitglieder und Mitgliedergruppen gegen aussen (vgl. Art. 1-3 der Statuten). Da mit der angefochtenen Verfügung die Herstellung, der Import und das Inverkehrbringen von bestimmten Apfelprodukten geregelt wurde, ist insgesamt davon auszugehen, dass der Obstverband statutarisch zur Wahrung der in Frage stehenden Interessen der betroffenen Mitglieder befugt ist. Der Obstverband erfüllt somit auch die *zweite* Voraussetzung.

4.4.3. Zu prüfen ist weiter, ob ein betroffenes Verbandsmitglied selbst zur Geltendmachung seines Interesses an der Aufhebung der Bewilligung betreffend Herstellung, Import und Inverkehrbringen von nach dänischen Vorschriften hergestelltem „Cider“ durch Beschwerde befugt wäre. Dabei ist in einem ersten Schritt die Legitimation von Apfelproduzenten und Apfelverarbeitern, welche an der Produktion von Apfelwein nach schweizerischem Recht beteiligt sind, zu prüfen (im Folgenden: Apfelweinproduzenten). Unter den in verschiedenen Bereichen tätigen Mitgliedern des Obstverbandes dürften sie von der angefochtenen Verfügung am stärksten betroffen sein, wovon auch der Obstverband ausgeht.

Die Beschwerdelegitimation des betreffenden Mitglieds setzt voraus, dass es durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG). Diese beiden Teilgehalte der materiellen Beschwer lassen sich nur schwer auseinanderhalten. Es ist kaum denkbar, dass ein Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung einer Verfügung haben könnte, ohne dass er von ihr berührt würde. Die bundesgerichtliche Praxis für die Beurteilung der materiellen Beschwer bleibt auch nach dem 1. Januar 2007 massgeblich (vgl. ISABELLE HÄNER in: Auer / Müller / Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich / St. Gallen 2008 Art. 48 Rz. 9 ff. und VERA MARANTELLI-SONANINI / SAID HUBER in: Bernhard Waldmann / Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich / Basel / Genf 2009 [im Folgenden: VwVG-Praxiskommentar] Art. 48 Rz. 11 ff., je mit Hinweisen; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 1C_17/2010 a.a.O.). Das Vorliegen einer materiellen Beschwer ist jeweils im Hinblick auf die konkrete Konstellation zu prüfen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-623/2009 vom 8. September 2010 E. 6.4 m.w.H.).

4.4.4. Als Allgemeinverfügung richtet sich die angefochtene Verfügung an einen unbestimmten Adressatenkreis, wozu nicht nur die Feldschlösschen Getränke AG als Gesuchstellerin und jene Personen gehören, welche im Sinne der Verfügung nach dänischem Recht hergestellten „Cider“ in die Schweiz einführen bzw. in der Schweiz herstellen und in Verkehr bringen wollen (Verfügungsadressaten im engeren Sinne). Die materielle Beschwer von Apfelweinimporteuren und -produzenten, die nicht zu diesem Adressatenkreis i.e.S. gehören, beurteilt sich in analoger Anwendung der Kriterien für die sogenannte Drittbeschwerde (vgl. VERA MARANTELLI-SONANINI / SAID HUBER in: VwVG-Praxiskommentar Art. 48 Rz. 25 mit Hinweisen). Lehre und Gerichtspraxis sprechen von einer Drittbeschwerde, wenn die Beschwerde von einer Person eingereicht wird, welche weder am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, noch Verfügungsadressatin ist. Richtet sich diese Beschwerde gegen eine zu Gunsten des Verfügungsadressaten ausgefallene Entscheidung, handelt es sich um eine sog. Drittbeschwerde contra Adressat. Dazu hat das Bundesgericht eine umfangreiche Rechtsprechung entwickelt (vgl. für viele BGE 133 V 239 E. 6.2 mit Hinweisen). Ein Dritter ist neben dem Verfügungsadressaten dann zur Beschwerde legitimiert, wenn er durch

den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten Beziehung zur Streitsache steht und selber unmittelbar einen rechtlichen oder faktischen Nachteil erleidet (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-623/2009 a.a.O., B-4362/2009 vom 23. Juli 2010 E. 1.2.2 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Praxis).

4.4.5. Für die Zulassung von Konkurrenten eines Bewilligungsempfängers zur Beschwerde (sogenannte Konkurrentenbeschwerde) sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die folgenden Grundsätze massgebend: Konkurrenten eines Bewilligungsempfängers sind nicht schon aufgrund der blossen Befürchtung, einer verstärkten Konkurrenz ausgesetzt zu sein, zur Beschwerde legitimiert. Diese Art des Berührtseins liegt vielmehr im Prinzip des freien Wettbewerbs und schafft keine schutzwürdige besondere Beziehungsnähe. Es bedarf hierfür vielmehr einer spezifischen, qualifizierten Beziehungsnähe, die von der einschlägigen gesetzlichen Ordnung erfasst wird, etwa wie sie durch eine spezielle wirtschaftsverwaltungsrechtliche oder wirtschaftspolitische Zulassungs- oder Kontingentierungsordnung geschaffen werden kann, welcher die Konkurrenten gemeinsam unterworfen sind. Ferner ist ein Konkurrent zur Beschwerde legitimiert, soweit er geltend macht, andere Konkurrenten würden rechtsungleich bzw. privilegiert behandelt (vgl. BGE 127 II 269 E. 2c, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4362/2009 E. 1.2.2, je m.w.H.). Bezweckt ein Gesetz ausdrücklich den Schutz vor Konkurrenz, dann wird dadurch eine Rechtsposition der bisherigen Bewilligungsinhaber geschaffen, welche zur Beschwerde gegen die Zulassung neuer Konkurrenten legitimieren kann (vgl. BGE 119 Ia 433 E. 2c). Nicht als schutzwürdig anerkannt wird jedoch das Interesse von Produzenten an einer Verhinderung der lebensmittelpolizeilichen Zulassung eines Produkts, das den Absatz ihrer eigenen Produkte zu konkurrenzieren geeignet ist (vgl. BGE 100 Ib 331 E. 2c). Die mit dieser Zulassung verbundenen Nachteile für die bisherigen Produzenten sind bloss mögliche Folgen der Marktentwicklung und verschaffen noch keine spezifische schützenswerte Beziehungsnähe (zum Ganzen vgl. BGE 125 I 7 E. 3f mit Hinweisen). Auch das blosse Interesse an der Wahrung des Qualitätsstandards einer Berufsbranche vermag die Beschwerdelegitimation nicht zu begründen (vgl. BGE 125 I 7 E. 3f mit Hinweisen). Ebenfalls als nicht schutzwürdig gilt das allgemeine Interesse an der richtigen Auslegung und Durchsetzung des Bundesrechts sowie die Berufung auf öffentliche Interessen (vgl. für viele BGE 133 V 188 E.

4.3.3 und 133 V 239 E. 6.3, je mit Hinweisen). Eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zum Streitgegenstand ergibt sich auch nicht bereits daraus, dass sich der Beschwerdeführer aus ideellen Gründen für eine Frage besonders interessiert oder aus persönlicher Überzeugung für oder gegen eine Sache engagiert (vgl. BVGE 2007/20 E. 2.4.1 mit Hinweisen, insbesondere auf BGE 123 II 376 E. 4a).

4.4.6. Der Obstverband macht geltend, dass die angefochtene Verfügung für die Apfelweinproduzenten einen ungerechtfertigten und bedeutsamen Wettbewerbsnachteil gegenüber Konkurrenten, welche nach dänischen Regeln produzierten, darstelle. Die resultierende Marktverzerrung führe zu einem nicht wieder gutzumachenden wirtschaftlichen Verlust für die Apfelweinproduzenten. Damit macht der Obstverband wirtschaftliche Nachteile für seine Mitglieder als Konkurrenten der Hersteller und Importeure von „Cider“ im Sinne der angefochtenen Bewilligung geltend. Konkurrenten sind allerdings nur in besonderen Konstellationen zur Beschwerde legitimiert (vgl. oben E. 4.4.5). Eine solche spezifische, qualifizierte Beziehungsnähe, die von der einschlägigen gesetzlichen Ordnung erfasst wird, liegt jedoch nicht vor. Insbesondere sind die sich einander gegenüberstehenden Konkurrenten nicht Teil einer wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Zulassungs- oder Kontingentierungsordnung. Vielmehr bezweckte das THG schon in seiner ursprünglichen Fassung gerade das Vermeiden, Beseitigen und Abbauen technischer Handelshemmnisse für ausländische Produkte. Diesem Prinzip wurde mit der Einführung des CdD-Prinzips zusätzlich Nachachtung verschafft. Die vom Obstverband – als Folge des Inverkehrbringens von nach dänischem Recht produziertem „Cider“ – geltend gemachten wirtschaftlichen Nachteile begründen somit keine ausreichende spezifische Beziehungsnähe. Der Obstverband macht auch nicht geltend, dass die angefochtene Bewilligung Konkurrenten rechtsungleich bzw. privilegiert behandle, sodass die Apfelweinproduzenten aus ihrem Konkurrentenstatus kein schutzwürdiges Interesse ableiten könnten. Auch für diejenigen Mitglieder des Obstverbandes, die als Hersteller im Sinne von Art. 16*b* THG für den inländischen Markt produzieren, ergibt sich kein schutzwürdiges Interesse, zumal sie ihre Produkte nach den technischen Vorschriften gemäss Art. 16*a* Abs. 1 Bst. a THG in Verkehr bringen können.

4.4.7. Der Obstverband leitet in seiner Beschwerdeergänzung eine direkte und besondere Betroffenheit der Apfelweinproduzenten davon ab, dass die angefochtene Bewilligung es den Mitgliedern erschwere oder

verunmögliche, ihre im öffentlichen Interesse wahrgenommenen ökologischen Aufgaben für die Erhaltung der wertvollen Hochstammbäume zu erfüllen. Ausserdem führe die angefochtene Verfügung dazu, dass Schweizer Mostobst keine Verwendung mehr finde. Dabei werde dieses zu 2/3 auf Hochstammbäumen produziert, welche für das Landschaftsbild und für die Natur sehr wertvoll und vielerorts öffentlich-rechtlich geschützt seien. Damit macht der Obstverband einerseits allgemeine öffentliche Interessen und andererseits ein spezielles Engagement der Apfelweinproduzenten aus persönlicher Überzeugung oder ideellen Gründen geltend. Beides begründet jedoch kein schutzwürdiges Interesse der Apfelweinproduzenten (vgl. oben E. 4.4.5). Ausserdem ist nicht erstellt, dass eine Reduktion der Apfelweinproduktion zu den geltend gemachten Auswirkungen führen würde, zumal Schweizer Mostobst nicht nur für die Produktion von Apfelweinen, sondern beispielsweise auch von Apfelmost und Apfelsekt verwendet wird.

4.4.8. Soweit der Obstverband geltend macht, dass die angefochtene Bewilligung seinen Mitgliedern die faire Vermarktung der von ihnen traditionell und hochwertig hergestellten Apfelweine verunmögliche, beruft er sich auf ein Interesse an der Wahrung des Qualitätsstandards der Berufsbranche, was ebenfalls keine Beschwerdelegitimation zu begründen vermag (vgl. oben E. 4.4.5).

4.5. Die einzelnen Apfelweinproduzenten sind damit im vorliegenden Zusammenhang nicht zur Beschwerdeführung im Sinne von Art. 48 Abs. 1 VwVG legitimiert. Dies gilt umso mehr für allfällige weitere Mitgliederkategorien des Obstverbandes, die nicht als Apfelproduzenten und Apfelverarbeiter an der Produktion von Apfelwein nach schweizerischem Recht beteiligt sind (vgl. oben E. 4.4.3 und nachfolgend E. 4.6). Da seine Mitglieder nicht zur Beschwerdeführung legitimiert sind, gilt dasselbe auch für den Schweizer Obstverband (vgl. oben E. 4.4).

4.6. Der Vollständigkeit halber ist zu prüfen, ob die Apfelweinproduzenten eine Grosszahl der Mitglieder des Obstverbandes darstellen und damit die *dritte* Legitimationsvoraussetzung der egoistischen Verbandsbeschwerde erfüllt wäre.

Der Obstverband behauptet in seiner Beschwerdeergänzung, dass ihm rund 10'000 Mostobstproduzenten und 25 Mosterei-Betriebe angeschlossen seien und dass „seine Mitglieder, d.h. sämtliche

Obstproduzenten und –verarbeiter, welche Apfelweine erstellen“ durch die angefochtene Verfügung direkt und betroffen seien. Zum Beleg hat er eine Auflistung von 25 Mosterei-Betrieben eingereicht (act. 6.1). Auf seiner Webseite deklariert der Obstverband, dass zu seinen Mitgliedern über 3’000 Tafelobst- und Beerenproduzenten, über 4’000 Verarbeitungsobstproduzenten sowie Mostereien, Brennereien und andere Verarbeitungsbetriebe gehören (vgl. www.swissfruit.ch, zuletzt besucht am 7. Februar 2011). Die Mitgliedschaft steht ausserdem auch Personen offen, welche nicht direkt in der Branche tätig sind, jedoch die Bestrebungen des Obstverbandes unterstützen (vgl. Art. 7 der Statuten, act. 6.12). Wie viele Mitglieder der Obstverband insgesamt umfasst und wie viele davon an der Apfelweinproduktion direkt beteiligt sind, ist bei dieser Sachlage nicht erstellt. Der Obstverband hat somit nicht ausreichend substantiiert, dass die Apfelweinproduzenten einen Grossteil seiner Mitglieder darstellen. Die Frage, ob der Obstverband auch aus diesem Grunde nicht zur Beschwerdeführung legitimiert wäre, kann jedoch offenbleiben.

4.7. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Obstverband nicht im Sinne von Art. 48 VwVG zur Beschwerdeführung legitimiert ist. Auf die Beschwerde ist daher nicht einzutreten.

5.

Soweit der Obstverband grundsätzlich verlangt, dass für die unter dem CdD-Prinzip zum Inverkehrbringen in der Schweiz vorgesehenen Lebensmittel vollumfänglich den schweizerischen Lebensmittelvorschriften entsprechen müssen, verkennt er, dass mit dem CdD-Prinzip gerade das Inverkehrbringen von Lebensmitteln, die den schweizerischen technischen Vorschriften *nicht* entsprechen, *ermöglicht und erleichtert* werden soll (vgl. Art. 16*c* THG sowie oben E. 3). Da auf die Beschwerde nicht eingetreten wird, kann jedoch offenbleiben, ob einzelne materielle Rügen des Obstverbandes gerechtfertigt wären.

So kann auch offen bleiben, wie der „Cider“ in der Schweiz bezeichnet werden dürfte bzw. müsste (vgl. act. 1, 6). Das BAG stellt sich ohne weitere Ausführungen auf den Standpunkt, dass die Allgemeinverfügung in allen drei Amtssprachen ausschliesslich die Bezeichnung "Cider" zulasse und die nach dänischen Vorschriften hergestellten Produkte somit ausschliesslich als "Cider", nicht aber als "verdünnter Apfelwein" bezeichnet werden dürfen (vgl. act. 9 S. 5). Art. 8 Abs. 1 VIPaV schreibt zwar nicht vor, dass eine Allgemeinverfügung die zulässige Bezeichnung

des betreffenden Lebensmittels enthalten muss bzw. diese verbindlich festlegt; sie muss hingegen eine das Lebensmittel identifizierende Beschreibung beinhalten, die so generisch wie möglich sein muss. Diese Beschreibung *kann* von der für das entsprechende Lebensmittel nach schweizerischem Recht geltenden Sachbezeichnung abweichen (Art. 8 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 VIPaV). Zur Identifikation verwendete das BAG in der angefochtenen Verfügung lediglich den Begriff "Cider". Auf seiner Webseite beschreibt das BAG "Cider" nach dänischen Vorschriften als "alkoholhaltiges, kohlensäurehaltiges Süssgetränk mit Apfelgeschmack" und verwendet die Sachbezeichnung "verdünnter Obstwein" (vgl. www.bag.admin.ch/themen/lebensmittel > Anmeldestelle Cassis de Dijon > erteilte Allgemeinverfügungen [zuletzt besucht am 7. Februar 2011]). Damit erscheint fraglich, ob die angefochtene Verfügung eine rechtskonforme Umschreibung des betroffenen Lebensmittels enthält und die Frage der zulässigen/vorgeschriebenen Bezeichnung abschliessend regelt.

6.
Es bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung zu befinden.

6.1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dem unterliegenden Beschwerdeführer die Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG), welche vorliegend auf Fr. 1'000.- festzusetzen sind. Da dieser Betrag mit dem einbezahlten Kostenvorschuss von Fr. 500.- nicht gedeckt ist, ist die Differenz in der Höhe von Fr. 500.- mit vorliegendem Urteil nachzuverlangen.

6.2. Der obsiegenden Partei kann von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zugesprochen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Als Bundesbehörde hat das BAG jedoch keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE], SR 173.320.2), weshalb keine Parteientschädigung auszurichten ist.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 500.- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 500.- ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheins erfolgt mit separater Post.

3.
Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 1020/2010; Gerichtsurkunde; Beilage: Kopie der Replik vom 7. Januar 2011 inkl. Beilagen)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Beat Weber	Daniel Golta

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: