Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA MICHALA BOBEKA
od 9. srpnja 2020.[1]

Predmet C-526/19

Entoma SAS
protiv
Ministre de l'Économie et des Finances,
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sigurnost hrane – Nova hrana i sastojci hrane – Uredba (EZ) br. 258/97 – Članak 1. stavak 2. – Sastojci hrane izolirani iz životinja – Cijeli kukci namijenjeni za prehranu ljudi – Tumačenje materijalnog područja primjene uredbe"

I. Uvod

1. Jesu li kukci nova hrana? Uzimajući u obzir ljudsku povijest, oni to zasigurno nisu. Međutim, sa stajališta prava Unije, odgovor nije tako jasan. Možda bi se moglo pretpostaviti da se do 15. svibnja 1997., relevantnog datuma predviđenog u Uredbi (EZ) br. 258/97[2], kukci nisu „u znatnijoj mjeri koristili za prehranu ljudi unutar Zajednice". Ipak, mogu li se cijeli manji brašnari, skakavci i zrikavci podvesti pod drugi dio definicije nove hrane o kojoj je upućeno pitanje u ovom predmetu, tj., jesu li oni „sastojci hrane izolirani iz životinja"?

2. Prema mojem mišljenju, ne mogu. Ipak, francuska i talijanska vlada izričito su pozvale Sud da popuni ono što one smatraju pravnom prazninom koja postoji u pravu Unije od 1997. Takav poziv ne može se ignorirati, *a fortiori* kada se odnosi na kulinarske užitke poput onih o kojima je riječ u ovom predmetu. Međutim, može se, a u ovom predmetu se i mora, ljubazno odbiti takav poziv, ističući granice onoga što se može nazvati „pravnim tumačenjem" jasne odredbe sekundarnog prava i onoga što je njezino *ex post* mijenjanje.

1 Izvorni jezik: engleski

2 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 27. siječnja 1997. o novoj hrani i sastojcima nove hrane (SL 1997., L 43, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 32., str. 60.)

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba br. 258/97

3. Uvodna izjava 1. Uredbe br. 258/97 Europskog parlamenta i Vijeća o novoj hrani i sastojcima nove hrane navodila je: „[…] da razlike između nacionalnih zakona koji se odnose na novu hranu ili sastojke hrane mogu ometati slobodno kretanje hrane; […] [i] stvoriti uvjete nepoštenog tržišnog natjecanja, čime izravno utječu na funkcioniranje unutarnjeg tržišta”.

4. Uvodnom izjavom 2. propisuje se da je: „[…] kako bi se zaštitilo javno zdravlje, potrebno osigurati da nova hrana i sastojci nove hrane podliježu jedinstvenoj procjeni sigurnosti prema postupku Zajednice prije nego što se stave na tržište unutar Zajednice […]”.

5. U skladu s izvornom verzijom [3] članka 1. Uredbe br. 258/97:

„1. Ova Uredba se odnosi na stavljanje na tržište unutar Zajednice nove hrane ili novih sastojaka hrane.

2. Ova Uredba se primjenjuje na stavljanje na tržište unutar Zajednice hrane ili sastojaka hrane koji se do sada nisu u znatnijoj mjeri koristili za prehranu ljudi unutar Zajednice i koji su obuhvaćeni sljedećim kategorijama:

(a) hrana i sastojci hrane koji sadrže genetski modificirane organizme ili se od njih sastoje u smislu Direktive 90/220/EEZ;

(b) hrana i sastojci hrane koji su proizvedeni od genetski modificiranih organizama, ali ih ne sadrže;

(c) hrana i sastojci hrane s novom ili namjerno modificiranom primarnom molekularnom strukturom;

(d) hrana i sastojci hrane koji se sastoje od mikroorganizama, gljivica ili algi ili su izolirani iz njih;

(e) hrana i sastojci hrane koji se sastoje od biljaka ili su izolirani iz njih te sastojci hrane izolirani iz životinja, osim hrane i sastojaka hrane koji su dobiveni tradicionalnim načinima reprodukcije ili razmnožavanja te za koje je otprije poznato da se mogu sigurno konzumirati;

(f) hrana i sastojci hrane na kojima je primijenjen proizvodni postupak koji se trenutačno ne koristi, ako taj postupak uzrokuje značajne promjene u sastavu ili strukturi hrane ili sastojaka hrane koje utječu na njihovu prehrambenu vrijednost, metabolizam ili razinu nepoželjnih tvari.

3. Prema potrebi, moguće je odrediti, u skladu s postupkom utvrđenim u članku 13., je li vrsta hrane ili sastojak hrane obuhvaćen područjem primjene stavka 2. ovog članka.”

6. U skladu s člankom 3. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 258/97

„Hrana i sastojci hrane obuhvaćeni područjem primjene ove Uredbe ne smiju:

– predstavljati opasnost za potrošača,

3 Donesena 1997. i objavljena u SL 1997., L 43, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 32., str. 60.). Međutim, naknadnim izmjenama Uredbe izostavljene su točke (a) i (b) stavka 2. Njihov sadržaj preuzeli su drugi akti sekundarnog zakonodavstva.

– zavarati potrošača,

– razlikovati se od hrane ili sastojaka hrane koje bi po svojoj namjeni trebali zamijeniti u tolikoj mjeri da bi njihova uobičajena potrošnja u prehrambenom smislu bila nepovoljna za potrošača.”

7. U skladu s člankom 12. iste uredbe:

„1. Ako država članica, na temelju novih informacija ili ponovne procjene postojećih informacija, ima utemeljene razloge da utvrdi da uporaba hrane ili sastojka hrane sukladnih ovoj Uredbi predstavlja opasnost po zdravlje ljudi ili za okoliš, ta država članica može na svojem području ili privremeno ograničiti ili obustaviti trgovinu i uporabu dotične hrane ili sastojka hrane. O tome odmah obavješćuje druge države članice i Komisiju i navodi razloge za svoju odluku.

2. Komisija što je prije moguće ispituje razloge iz stavka 1. u okviru Stalnog odbora za hranu; ona poduzima odgovarajuće mjere u skladu s postupkom utvrđenim u članku 13. Država članica koja je donijela odluku iz stavka 1. može ju zadržati do stupanja mjera na snagu.”

2. Uredba 2015/2283

8. Uredba (EU) 2015/2283 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o novoj hrani stavila je izvan snage Uredbu br. 258/97 od 1. siječnja 2018.

9. Uvodnom izjavom 6. Uredbe br. 2015/2283 propisuje se:

„Postojeću definiciju nove hrane u Uredbi (EZ) br. 258/97 trebalo bi pojasniti i ažurirati upućivanjem na opću definiciju hrane predviđenu u Uredbi (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća.”

10. Uvodnom izjavom 8. Uredbe (EU) 2015/2283 propisuje se:

„Područje primjene ove Uredbe trebalo bi u načelu ostati isto kao i područje primjene Uredbe (EZ) br. 258/97. Međutim, na temelju znanstvenih i tehnoloških postignuća ostvarenih od 1997. potrebno je preispitati, pojasniti i ažurirati kategorije hrane koja predstavlja novu hranu. Tim bi kategorijama trebalo obuhvatiti cijele kukce i njihove dijelove. […]”

11. Člankom 2. stavkom 1. Uredbe 2015/2283 propisuje da „se ova Uredba primjenjuje za stavljanje nove hrane na tržište unutar Unije”.

12. Među definicijama u članku 3. stavku 2. Uredbe 2015/2283 „nova hrana” u točki (a) definirana je kako slijedi:

„sva hrana koja se nije u značajnoj mjeri upotrebljavala za prehranu ljudi unutar Unije prije 15. svibnja 1997., neovisno o datumima pristupanja država članica Uniji, a pripada barem jednoj od sljedećih kategorija:

[…]

v. hrana koja se sastoji ili je proizvedena od životinja ili dijelova životinja ili je iz njih izolirana, osim ako su životinje uzgojene tradicionalnim tehnikama uzgoja koje su se u Uniji upotrebljavale za proizvodnju hrane prije 15. svibnja 1997. i ako hrana dobivena od tih životinja ima povijest sigurne upotrebe hrane na tržištu unutar Unije;

[…]”

13. Člankom 35. stavkom 2. Uredbe 2015/2283, koji je naslovljen „Prijelazne mjere”, propisuje se:

„Hrana koja nije obuhvaćena područjem primjene Uredbe (EZ) br. 258/97, a koja je zakonito stavljena na tržište do 1. siječnja 2018., i koja je obuhvaćena područjem primjene ove Uredbe može se i dalje stavljati na tržište dok se ne donese odluka u skladu s člancima od 10. do 12. ili člancima od 14. do 19. ove Uredbe nakon zahtjeva za odobravanje nove hrane ili obavijesti o tradicionalnoj hrani iz treće zemlje podnesenih do datuma navedenog u provedbenim pravilima koja su donesena u skladu s člankom 13., odnosno člankom 20. ove Uredbe, ali najkasnije do 2. siječnja 2020.”

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodno pitanje

14. Društvo Entoma (u daljnjem tekstu: žalitelj) poduzetnik je koji na tržište stavlja proizvode namijenjene za prehranu ljudi koji se sastoje od manjih brašnara, skakavaca i zrikavaca u obliku cijelih kukaca.

15. Rješenjem od 27. siječnja 2016. préfet de police de Paris (načelnik policije u Parizu, Francuska) suspendirao je stavljanje na tržište tih proizvoda i naredio njihovo povlačenje do dobivanja odobrenja za stavljanje na tržište, nakon provjere da nisu opasni za potrošače.

16. Žalitelj je podnio tužbu za poništenje tog rješenja tribunalu Administratif de Paris (Upravni sud u Parizu, Francuska). Presudom od 9. studenoga 2017. potonji je odbio tužbu. Dana 22. ožujka 2018. Cour administrative d’appel de Paris (Žalbeni upravni sud u Parizu, Francuska) odbio je žalbu koju je podnio žalitelj.

17. Žalitelj je pred sudom koji je uputio zahtjev i pred kojim se vodi revizijski postupak, tj. Conseilom d’État (Državno vijeće, Francuska), tvrdio da je žalbeni sud počinio pogrešku koja se tiče prava presudivši da se na proizvode koje ono stavlja na tržište primjenjuje Uredba br. 258/97. Međutim, cijeli kukci koji se konzumiraju kao takvi isključeni su iz područja primjene potonje. Na cijele kukce primjenjuju se prijelazne mjere iz članka 35. stavka 2. Uredbe 2015/2283. Ministarstvo gospodarstva i financija tvrdilo je da se Uredba 258/97, kojoj je cilj zaštita javnog zdravlja, također primjenjuje na cijele kukce s obzirom na to da je konzumacija potonjih opasna u istoj mjeri kao i konzumacija sastojaka hrane izoliranih iz životinja.

18. Conseil d’État (Državno vijeće, Francuska) je u takvom činjeničnom i pravnom kontekstu odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 1. stavak 2. točku (e) Uredbe od 27. siječnja 1997. tumačiti na način da njezino područje primjene obuhvaća hranu koja se sastoji od cijelih životinja, kao takvu namijenjenu konzumaciji, ili se primjenjuje samo na sastojke hrane izolirane iz kukaca?”

19. Žalitelj, francuska i talijanska vlada, kao i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja.

IV. Ocjena

20. Ovo mišljenje strukturirano je na sljedeći način. Nema sumnje da su cijele životinje, uključujući i kukce, sada doista obuhvaćene novom Uredbom 2015/2283 (A), ali to, s obzirom na njezin tekst, očito nije bio slučaj s Uredbom br. 258/97 (B). Nadalje, teleološko proširivanje područja primjene instrumenta sekundarnog zakonodavstva protivno njegovu jasnom tekstu, kako u biti predlažu francuska i talijanska vlada, prema mojem mišljenju nije tumačenje postojećeg teksta, već je zapravo pisanje novog teksta (C).

A. Članak 3. stavak 2. točka (a) podtočka v. Uredbe 2015/2283

21. Započet ću, pomalo neobično, sa zakonodavstvom koje se *ne primjenjuje* u ovom slučaju: Uredba 2015/2283, koja je na temelju njezina članka 36. stupila na snagu 1. siječnja 2018., i definicijom nove hrane koja je u njoj sadržana.

22. Nova definicija „nove hrane" iz članka 3. stavka 2. točke (a) Uredbe 2015/2283 predviđa dva kumulativna kriterija: i. sva hrana koja se nije u značajnoj mjeri upotrebljavala za prehranu ljudi unutar Unije prije 15. svibnja 1997. i ii. pripada barem jednoj od deset kategorija navedenih u članku 3. stavku 2. točki (a).

23. S tog popisa podtočka v. relevantna je u ovom slučaju. Ta kategorija uključuje „hran[u] koja se sastoji ili je proizvedena od životinja ili dijelova životinja ili je iz njih izolirana, osim ako su životinje uzgojene tradicionalnim tehnikama uzgoja koje su se u Uniji upotrebljavale za proizvodnju hrane prije 15. svibnja 1997. i ako hrana dobivena od tih životinja ima povijest sigurne upotrebe hrane na tržištu unutar Unije"[4].

24. Kukci možda nisu očit izbor za ljudsku prehranu. Međutim, oni su životinje (beskralježnjaci). Stoga su cijeli manji brašnari, skakavci i zrikavci očito hrana koja se *sastoji od*, ili *je proizvedena od* životinja. Nadalje, ako ostavimo šale o (ne)namjernoj konzumaciji po strani, kukci se stvarno nisu u značajnijoj mjeri upotrebljavali za prehranu ljudi unutar Unije prije 15. svibnja 1997. Nadalje, uvodna izjava 8. izričito navodi da „kategorije hrane koje predstavljaju novu hranu […] trebale bi obuhvatiti cijele kukce i njihove dijelove […]".

25. Stoga, u novom sustavu, cijeli kukci namijenjeni za prehranu ljudi obuhvaćeni su Uredbom 2015/2283. Postoji dvostruk razlog zbog kojeg je taj sustav koji se ne može primijeniti u ovom slučaju naveden na početku.

26. Kao prvo, francuska i talijanska vlada u biti tvrde da novi sustav i nove definicije samo pojašnjavaju ono što je već navedeno u Uredbi br. 258/97. Stoga, potrebno je usporediti tekstove tih dviju uredaba.

27. Kao drugo, odnos između materijalnog područja primjene obiju uredaba također je relevantan u vremenskom smislu. Iz članka 35. stavka 2. Uredbe 2015/2283 proizlazi da proizvodi koji su obuhvaćeni materijalnim područjem primjene nove uredbe i koji su zakonito stavljeni na tržište prije 1. siječnja 2018., ali su izvan područja primjene prijašnje uredbe, mogu ostati na tržištu do 2. siječnja 2020., osim ako se ostvari bilo koji teoretski slučaj na koji se upućuje u toj odredbi. Stoga, ako se utvrdi da proizvodi o kojima je riječ *nisu* bili obuhvaćeni materijalnim područjem primjene prijašnje uredbe, ali su ipak *zakonito* stavljeni na tržište u to vrijeme, iz toga proizlazi da ti proizvodi mogu privremeno ostati na tržištu do 2. siječnja 2020.

B. Članak 1. stavak 2. točka (e) Uredbe br. 258/97

28. Sud koji je uputio zahtjev pita jesu li cijele životinje, konkretno cijeli kukci namijenjeni za prehranu ljudi, *već* bili obuhvaćeni materijalnim područjem primjene Uredbe br. 258/97 kako bi utvrdio je li u vrijeme činjenica iz glavnog postupka, kada je Uredba br. 258/97 još bila na snazi, za stavljanje na tržište proizvoda o kojima je riječ bilo potrebno odobrenje prema Uredbi br. 258/97.

4 Moje isticanje

29. Prema mišljenju žalitelja i Komisije, iz teksta te odredbe proizlazi da hrana koja se sastoji od cijelih životinja nije obuhvaćena člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 258/97. Stoga, cijeli kukci nisu bili obuhvaćeni nijednom kategorijom sastojaka hrane izoliranih iz životinja (članak 1. stavak 2. točka (e) Uredbe), niti bilo kojom drugom kategorijom koja je bila navedena u članku 1. stavku 2. Francuska i talijanska vlada osporavaju taj zaključak na temelju općeg sustava i svrhe članka 1. stavka 2. Uredbe br. 258/97.

1. Tekst

30. Članak 1. stavak 2. Uredbe br. 258/97 sadržavao je dva kumulativna uvjeta za kvalifikaciju hrane ili sastojaka hrane kao novih i njihovo obuhvaćanje sustavom te uredbe. Kao prvo, *vremenski* uvjet: Uredba br. 258/97 primjenjivala se na stavljanje na tržište, unutar tadašnje Zajednice, hrane i sastojaka hrane koji se nisu do tada (tj. prije 1997.) u znatnijoj mjeri koristili za prehranu ljudi unutar Zajednice. Kao drugo, *materijalni* uvjet: hrana i sastojci hrane morali su biti obuhvaćeni jednom od kategorija koje su bile navedene u članku 1. stavku 2.

31. Sud koji je uputio zahtjev prvi uvjet, onaj vremenski, ne smatra spornim. Iako bi bez sumnje bilo zanimljivo razmotriti očite probleme koji se odnose na pitanje tko će i kako utvrditi „znatnu mjeru korištenja" unutar Zajednice, što bi uključivalo Uniju kao cjelinu, ne samo jednu državu članicu ili njezin dio, ta pitanja nisu predmet ovog zahtjeva za prethodnu odluku.

32. Stoga, odmah prelazeći na *materijalni* uvjet, što treba smatrati „sastojcima hrane izoliranima iz životinja"?

33. Ni pojam „sastojci", ni pojam „izolirani iz" nisu bili definirani u uredbi. Međutim, ustaljena je sudska praksa da se značenje i opseg pojmova za koje pravo Unije ne daje definiciju moraju utvrditi s obzirom na njihovo uobičajeno značenje u svakodnevnom jeziku, uzimajući u obzir kontekst u kojem su korišteni i ciljeve propisa koji ih sadržavaju [5].

34. Oxfordski rječnik engleskog jezika definira sastojke kao „bilo koju hranu ili tvari koje se sljubljuju kako bi se napravilo određeno jelo", a *izolirati* kao „identificirati nešto i tretirati odvojeno ili, u kemijskoj biologiji, dobivanje ili izdvajanje (na primjer spoja) u čistom obliku". Nadalje, Komisija je istaknula da je pojam *sastojak* definiran u drugom Unijinu aktu kao „tvar ili proizvod, uključujući arome, prehrambene aditive i prehrambene enzime, te bilo koji sastavni dio složenog sastojka koji se koristi u proizvodnji ili pripremi hrane i koji se nalazi u gotovom proizvodu, čak i u izmijenjenom obliku" [6].

35. Stoga, *sastojak* hrane, kako se može primijetiti u bilo kojem od korištenih službenih jezika [7], dio je većeg, složenog konačnog proizvoda. Uobičajeno nije proizvod koji se konzumira sam po sebi, nego se dodaje kako bi se napravila druga hrana ili određeno jelo. Dakako, priznajem da u pogledu nekih tvari ta granica može biti malo zamućena. Postoji niz sastojaka koji se mogu jesti takvi kakvi jesu (na primjer, med ili šećer).

5 Vidjeti na primjer presude od 9. studenoga 2016., Davitas (C-448/14, EU:C:2016:839, t. 26.), i od 26. listopada 2017., The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:814, t.18. i navedena sudska praksa).

6 Članak 2. stavak 2. točka (f) Uredbe (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani (SL 2011., L 304, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 168. i ispravci SL 2015., L 326, str. 73. i SL 2016., L 266, str. 7.). Međutim, ističem da je članak 2. stavak 1. Uredbe br. 258/97 izričito iz svojeg područja primjene isključio arome, prehrambene aditive i otapala za ekstrakciju.

7 Na primjer u francuskom „ingrédients alimentaires"; u njemačkom „Lebensmittelzutaten"; u talijanskom „ingredienti alimentari"; u španjolskom „ingredientes alimentarios"; u poljskom „składniki żywności"; u češkom „složky potravin"; u nizozemskom „voedselingrediënten".

36. Međutim, to nije slučaj s *cijelim* životinjama. U tom smislu, malo je vjerojatno da će cijele životinje biti sastojak. Cijele životinje su *hrana*, a ne *sastojak hrane*, barem za ljude koji su mesožderi. Budući da je članak 1. stavak 2. točka (e) Uredbe br. 258/97 jasno razlikovao hranu (proizvode), od sastojaka hrane i samo je obuhvaćao potonje u odnosu na životinje, mora se zaključiti da životinje koje se jedu kao takve, cijele ili neki njihovi dijelovi, ne mogu biti „sastojak hrane" u smislu Uredbe br. 258/97.

37. Nadalje, postoji i *izolirano iz* životinja [8]. Suprotno na primjer „sastoji se od" ili „proizvedeno od" [9], „izolirano iz" upućuje na postupak izdvajanja iz životinje, bilo iz cijele životinje ili njezina dijela, stoga još više ograničava područje primjene te uredbe u odnosu na životinje. „Izolirano iz" moglo bi se tumačiti na dva načina: prvo, kao kemijski, biološki ili mehanički postupak u kojem se esencije, supstrati, puderi, zapravo u tom smislu bilo koja vrsta sastojaka, izdvaja iz životinja. To je zasigurno prirodnije tumačenje. Drugo, postupak izolacije iz također bi se mogao tumačiti, iako prilično nategnuto, kao da se odnosi na mehaničko izdvajanje sastojka iz tijela životinje. U potonjem smislu „izolirano iz" također bi moglo značiti odvojiti od životinje, stoga stvarno upućujući na određeni dio životinje ili na organ.

38. Međutim, ni prema jednom mogućem tumačenju „izolirano iz" ne bi upućivalo na cijelu životinju, osim ako bi se poslužili tautologijom u kojoj bi cijele životinje bile „izolirane iz" cijelih životinja [10].

39. Naposljetku, spajajući pojedinačne sastojke iz definicije u članku 1. stavku 2. točki (e) Uredbe br. 258/97 u jedno jelo, *sastojci hrane izolirani iz životinja*, njihovim prirodnim tumačenjem, odnosili bi se na sastojke koji potječu od životinja i koji se dodaju drugoj hrani. Drugim riječima: i. cijele životinje koje se jedu kao takve stoga nisu bile obuhvaćene; ii. dijelovi životinja koji se jedu kao takvi nisu bili obuhvaćeni; iii. cijele životinje koje se koriste kao sastojak za pripremanje jela, u mjeri u kojoj je to moguće, nisu bile obuhvaćene; iv. mogli su biti obuhvaćeni samo određeni dijelovi ili elementi životinja koji se koriste kao sastojak.

40. Napuštajući apstraktno te koristeći konkretan primjer: što je s konzumacijom žabljih nogu? Prema mojem tumačenju onoga što se smatra „sastojcima hrane izoliranima iz životinja" [11], ljudska konzumacija žabljih nogu ne bi bila obuhvaćena člankom 1. stavkom 2. točkom (e) Uredbe br. 258/97. Žablje noge dijelovi su životinje koji se jedu kao takvi, a ne sastojak izoliran iz životinja. Suprotno tomu, zamišljeni puder od žabljih nogu, ili žablje brašno, ako bi stvarno postojali kao sastojci izolirani iz žaba, mogli bi biti obuhvaćeni.

41. Isto se onda mora primjenjivati na dijelove kukaca. To je *a fortiori* točno za cijele kukce. Dakako, Uredba br. 258/97 možda se mogla primjenjivati na sastojke izolirane iz kukaca da su se oni koristili kao sastojci u drugim proizvodima [12]. Međutim, iz njezina teksta očito je da se nije primjenjivala na cijele kukce koji se jedu kao takvi, kao što se nije trebala primjenjivati ni na bilo koje druge cijele životinje.

8 Na primjer u francuskom „isolés à partir d'animaux"; u njemačkom „aus Tieren isolierte"; u talijanskom „isolati a partire da animali"; u španjolskom „obtenidos a partir de animales"; u poljskom „'pochodzące od zwierząt"; u češkom „izolované z živočichů"; u nizozemskom „uit dieren zijn geïsoleerd".

9 Pojmovi koji se sada koriste u Uredbi 2015/2283 (vidjeti točke 12. i 23. ovog mišljenja).

10 Uzimajući u obzir činjenično pojašnjenje koje je podnijela francuska vlada prema kojem se svi kukci koji se na francuskom tržištu prodaju za prehranu ljudi, u fazi stavljanja na tržište, tretiraju na različite načine za očuvanje i prijevoz. Stoga, govoreći tehnički, oni više prilikom prodaje nisu *cijeli*, poput kamenica ili jaja, jer više ne sadržavaju barem vodu. Iako je tehnički taj argument točan, smatram da je cijeli sušeni zrikavac i dalje zrikavac, iako se prodaje kao gurmanska grickalica.

11 Ponovno ostavljajući po strani pitanje jesu li se 1997. žablje noge u *znatnijoj* mjeri koristile za prehranu ljudi *unutar Zajednice*. Konzumacija zasigurno nije bila zanemariva *u Francuskoj*. U pogledu cijele Unije, to možda i nije tako.

12 Priznajući da nema puno primjera koji odmah padaju na pamet u ovoj kategoriji, tj. ako zanemarimo (nakon Harry Pottera, bez sumnje procvjetalo) tržište čarobnih napitaka.

2. Kontekst

42. Treba spomenuti dva elementa zakonodavnog konteksta: unutarnji sustav i logiku Uredbe br. 258/97 (1.) i, u dijelu u kojem se može utvrditi, povijesni kontekst i namjeru zakonodavca (2.). Te dvije točke pružaju odgovor na strukturne argumente koje su istaknule francuska i talijanska vlada, a koji se odnose na unutarnju logiku i usklađenost regulatornih rješenja koje je proveo tadašnji zakonodavac Zajednice (3.).

1) Unutarnja logika: mikro promjene u strukturi

43. Puno toga se može zaključiti pogledamo li druge određene kategorije u članku 1. stavku 2. koje su trebale činiti bitan element definicije nove hrane. Šest izvornih kategorija[13] imalo je prilično jasan zajednički nazivnik: hrana ili sastojci hrane koji se mijenjaju ili genetski (točke (a) i (b)), ili na molekularnoj razini (c), ili na mikro(biološkoj) razini (d), ili na kojima je primijenjen proizvodni postupak koji se trenutačno ne koristi, ako taj postupak uzrokuje značajne promjene u sastavu ili strukturi hrane (f). Sažeto i pojednostavljeno, očito je da su mikro promjene u organizmima koje ljudi naposljetku konzumiraju trebale biti obuhvaćene tim instrumentom.

44. Takav unutarnji kontekst i logika samo potvrđuju da je tekstualno tumačenje članka 1. stavka 2. točke (e) Uredbe br. 258/97 točno: ako je logika kategorija iz članka 1. stavka 2. bila obuhvatiti mikro promjene, bilo bi vrlo začuđujuće da se odjednom kategorija s tog popisa primjenjuje na cijele životinje ako one nisu ni na koji način mijenjane na toj mikro razini. Stoga, opća struktura članka 1. stavka 2. dobro objašnjava da je zakonodavac Unije zapravo u točki (e) nastojao, osobito ciljajući konkretno na ono što ta točka navodi: *sastojci hrane izolirani* (doista, u tom smislu prvenstveno biološki ili kemijski, ili na bilo koji drugi način izazivajući promjene na mikrobiološkoj razini) *iz životinja*.

2) Povijesni kontekst i namjera zakonodavca

45. Kad je riječ o povijesnom kontekstu i namjeri zakonodavca, Komisija ističe da nije jasno je li zakonodavac Unije želio konkretno urediti kukce. Još manje je jasno je li bio svjestan opasnosti koje bi mogla podrazumijevati konzumacija takvih proizvoda. Vrlo je vjerojatno da je zakonodavac Unije odlučio urediti samo one proizvode za koje je 1997. mogao predvidjeti da će biti stavljeni na tržište.

46. Zakonodavna povijest članka 1. stavka 2. Uredbe br. 258/97 upućuje na to da je Komisija prvotno predložila sveobuhvatan pristup. U svojem prvotnom nacrtu uredbe iz 1992. Komisija je predložila uključivanje proizvoda „proizvedenih od, ili koji se sastoje od, ili sadržavaju organizam, ili dio organizma, s neutvrđenom povijesti upotrebe kao hrane”[14]. Ta široka definicija nije postojala u Komisijinu izmijenjenom prijedlogu koji je uslijedio nakon prvog čitanja u Europskom parlamentu.

47. Stoga, u mjeri u kojoj se može utvrditi postojanje namjere u nastanku, ipak je izvorna široka definicija na kraju značajno ograničena. Namjera zakonodavca Unije nije bila široko obuhvatiti novu hranu koja se odnosi na *životinje*, uz iznimku onoga što je ostalo u članku 1. stavku 2. točki (e), u obliku ograničene potkategorije „sastojci hrane izolirani iz životinja”. Na neki način to je i razumljivo budući da se 1997. činilo da dostupna hrana koja se temeljila na životinjama ima dugu povijest uporabe kao hrana. Nije bilo nove hrane te vrste u Europi, barem kada je bila riječ o cijelim životinjama, a tradicionalna je već bila obuhvaćena drugim Unijinim zakonodavnim aktima[15].

13 Navedene u točki 5. ovog mišljenja

14 Prilog I., druga crtica nacrta uredbe (COM/92/295 *FINAL* - SYN 426 (SL 1992., C 190, str. 3.)).

15 „Tradicionalna” hrana ili sastojci hrane koji su se sastojali od ili su bili izolirani iz životinjskih dijelova uobičajeno su uređeni, među ostalim Unijinim zakonodavnim aktima, Uredbom (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL 2002., L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.)

48. Konačno, kad je riječ o *kukcima* kao hrani, jasno je da zakonodavac Unije u odnosu na njih nije imao nikakvu posebnu namjeru. Naposljetku, zašto i bi: konzumiranje cijelih kukaca ili njihovih dijelova nije bilo na jelovniku u Europi u to vrijeme.

3) Tumačenje nasuprot opravdavanju zakonodavnih rješenja

49. Unatoč jasnom tekstu i upravo istaknutim strukturnim argumentima, francuska i talijanska vlada zastupaju stajalište da su cijeli kukci bili obuhvaćeni Uredbom br. 258/97 na temelju općeg sustava i svrhe potonje. Argumenti koje ističu te vlade, u odnosu na strukturu Uredbe br. 258/97 u biti su dvostruki.

50. Kao prvo, unutar članka 1. stavka 2. točke (e) Uredbe br. 258/97 postojalo je jasno razgraničenje koje se temeljilo na tome potječe li hrana i sastojci hrane od biljaka ili životinja. Hrana koja potječe *od biljaka* bila je opsežno obuhvaćena Uredbom br. 258/97, pri čemu je potonja obuhvaćala „hranu i sastojke hrane koji se sastoje od biljaka ili su izolirani iz njih". Stoga, članak 1. stavak 2. točka (e) doista je obuhvaćala i. hranu koja se sastoji od biljaka, ii. hranu izoliranu iz biljaka, iii. sastojke hrane koji se sastoje od biljaka, iv. sastojke hrane izolirane iz biljaka [16]. Suprotno tomu, kad je riječ o hrani povezanoj sa životinjama, članak 1. stavak 2. točka (e) obuhvaćao je samo jednu potkategoriju, tj. *sastojke hrane* koji su bili *izolirani* iz životinja. U tom pogledu, francuska vlada tvrdi da čak i ako su izrazi koji se koriste u odnosu na životinje, s jedne strane, i biljke, s druge strane, doista različiti s obzirom na njihov tekst, oni se trebaju tumačiti na isti način.

51. Kao drugo, postoji i pitanje unutarnje logike *unutar* same *kategorije životinja* koje se svodi na to zašto bi se trebali obuhvatiti samo sastojci izolirani iz životinja, a ne cijele životinje. U tom pogledu francuska vlada tvrdi da ne bi bilo logično razlikovati hranu i sastojke hrane s obzirom na to da će i jedne i druge u konačnici pojesti potrošači. Također bi bilo besmisleno primjenjivati pravila o novoj hrani na hranu i sastojke hrane koji sadržavaju dijelove kukaca, ali isključiti cijele kukce, kao što to ističe i talijanska vlada.

52. Nadalje, francuska vlada smatra da bi se povrijedilo načelo nediskriminacije između poduzetnika koji stavljaju na tržište hranu koja sadržava kukce i onih koji stavljaju na tržište cijele kukce za ljudsku prehranu ako bi se smatralo da cijeli kukci i njihovi dijelovi nisu bili obuhvaćeni područjem primjene Uredbe br. 258/97. Budući da su i jedni i drugi u usporedivom položaju, na njih se treba primjenjivati isto zakonodavstvo.

53. Prema mojem mišljenju, argumenti koje ističe francuska vlada i koji se temelje na „općem sustavu" spadaju u kategoriju „zašto ne i" argumenata, na koje se na najosnovnijoj razini, i u okviru tumačenja pravnog teksta, može jednostavno odgovoriti „zato što tako nije propisano". Takvi argumenti preispituju rješenja i kategorije utvrđene u zakonodavstvu Unije i predlažu da je možda također trebalo obuhvatiti i nešto drugo. Oni već pomalo upućuju na ono što je u biti glavni argument koji ističe francuska vlada, koji je potpuno razrađen u odnosu na cilj i svrhu Uredbe br. 258/97: s obzirom na to da je svrha akta zaštiti javno zdravlje, a ta vlada vjeruje da bi cijeli kukci također mogli izazvati probleme u pogledu javnog zdravlja, tada bi i oni trebali biti obuhvaćeni, bez obzira na to što propisuje tekst.

54. Argumente koji se odnose na svrhu Uredbe br. 258/97 i što ona može značiti za tumačenje njezinih pojmova razmotrit ću u sljedećem odjeljku. Međutim, prema mojem mišljenju i u svakom slučaju, na ta pitanja strukturni odgovor već je dan u točkama (a) i (b) ovog odjeljka, u mjeri da se zapravo svaki takav odgovor mora dati prilikom *tumačenja* jasne odredbe sekundarnog prava (kada se pitanje koje

16 Naravno, ponovno pod uvjetom da oni nisu „hrana ili sastojci hrane koji su dobiveni tradicionalnim načinima reprodukcije ili razmnožavanja te za koje je otprije poznato da se mogu sigurno konzumirati".

traži odgovor uobičajeno odnosi na značenje onoga što je u zakonodavstvu), nasuprot situaciji u kojoj se suočava s osporavanjem njezine *valjanosti* (kada se doista može pitati zakonodavca o motivima njegova izbora (ne)obuhvaćanja neke druge kategorije, pri čemu se mora objasniti i opravdati temeljna zakonodavna logika).

55. Čini se da je Uredba br. 258/97 željela urediti sastojke od životinja, a ne cijele životinje, jer je cjelokupna namjera uredbe bila usmjerena na mikro, a ne na makro, razinu izmjene hrane. Čini se da je izbor na širem obuhvaćanju u pogledu (cijelih) biljaka, u usporedbi s (cijelim) životinjama, zato što u vrijeme njezina donošenja Europljani nisu još počeli mijenjati navike konzumiranja u pogledu životinja, dok su se biljke već i tada mijenjale desetljećima [17]. Stoga vjerojatno nije postojala potreba za takvim obuhvaćanjem cijelih životinja, uz iznimku onih već obuhvaćenih drugim točkama članka 1. stavka 2.

C. Tekst Uredbe br. 258/97 „ponovno protumačen" s obzirom na (jednu od) njezinu svrhu (njezinih svrha)?

56. Ključan argument koji ističe francuska vlada, poduprt upućivanjima na niz studija i izvješća koja su provela njezina nacionalna tijela, odnosi se na zaštitnu svrhu Uredbe br. 258/97. On glasi kako slijedi. Cilj Uredbe br. 258/97 zaštita je javnog zdravlja. Nastojeći ostvariti taj cilj, Uredba br. 258/97 obuhvatila bi sastojke hrane izolirane iz životinja. Stoga, sastojci izolirani iz kukaca također bi bili obuhvaćeni. Prema tome, ako je zakonodavac Unije utvrdio da bi dijelovi kukaca mogli predstavljati opasnost za zdravlje i da bi stoga trebali biti obuhvaćeni Uredbom, cijeli kukci *a fortiori* trebali bi također biti obuhvaćeni tom uredbom s obzirom na to da oni predstavljaju istu, ako ne i veću, opasnost.

57. Prema mišljenju žalitelja, svrha zaštite javnog zdravlja navedene uredbe nema utjecaja na činjenicu da cijeli kukci nisu bili obuhvaćeni njezinim područjem primjene. Tekst te uredbe dovoljno je jasan. Stoga, nema potrebe za teleološkim tumačenjem Uredbe br. 258/97.

58. Prema mišljenju Komisije, isključenje cijelih kukaca bilo je u skladu s drugim ciljem Uredbe br. 258/97, a to je pridonijeti uspostavi unutarnjeg tržišta. Ako se zakonodavac Unije može osloniti na članak 114. UFEU-a kako bi spriječio buduće prepreke trgovanju koje proizlaze iz različitosti nacionalnih zakona, pojava takvih prepreka vjerojatna je i cilj predmetnog akta treba biti njihovo izbjegavanje.

59. Ono što francuska vlada predlaže, i talijanska vlada podupire, zapravo je *teleološko proširivanje* područja primjene Uredbe br. 258/97. Ono što ranije nije bilo obuhvaćeno sada bi trebalo biti s obzirom na to da predstavlja istu vrstu opasnosti.

60. Doista, u pravnom arsenalu postoji tehnika tumačenja koja se naziva *teleološko sužavanje*: nešto što je na prvi pogled uobičajenim tumačenjem pojmova koji se koriste u predmetnom zakonodavstvu obuhvaćeno, konačno će pravno biti isključeno jer s obzirom na svrhu i cilj zakonodavstva nije trebalo uopće ni biti obuhvaćeno. Jednostavno je upalo u košaru zato što zakonodavci uobičajeno koriste široke i otvorene pojmove. Stoga, moglo bi se dogoditi da bi bez teleološkog sužavanja njihova primjena bila neopravdano preširoka.

61. Međutim, uzeti svrhu zakonodavnog akta, ili kako Komisija doista točno ističe, samo jednog od njih, te na njegovim temeljima, u tišini ili čak protivno jasnom tekstu tog instrumenta, početi dodavati nove kategorije koje ranije nisu bile predviđene tim zakonodavstvom, može se doista nazvati „teleološkim proširivanjem materijalnog područja primjene" zakonodavnog instrumenta. Međutim, osim tog eufemizma, to je također šire poznato pod drugim nazivom: donošenje zakona.

17 Kao što je to također izričito navedeno u upućivanju u uvodnoj izjavi 4. Uredbe br. 258/97 na nove biljne sorte i sorte poljoprivrednih biljnih vrsta.

62. Doista bi bilo licemjerno sada početi prigovarati francuskoj vladi da nije poštovala to ograničenje u svojim očitovanjima. Treba priznati da, ako pogledamo u prošlost, ni ovaj Sud nije besprijekorno poštovao tu granicu pravosudne funkcije. U nastavku ću, nakon što ću razmotriti argument da je Uredba 2015/2283 samo pojašnjenje onoga što je oduvijek bilo obuhvaćeno Uredbom br. 258/97 (1.) još jednom pokušati uvjeriti Sud da ne ulazi u takvu vrstu *ex post* prilagodbi kroz tumačenje, ili ponovno pisanje, onoga što je jasna odredba sekundarnog prava (2.).

1. Uredba 2015/2283: izmjena ili kodifikacija?

63. Francuska vlada predlaže tumačenje Uredbe br. 258/97 *s obzirom na* Uredbu 2015/2283 kako bi se utvrdilo područje primjene prvo navedene. Ona smatra da područje primjene Uredbe 2015/2283 nije trebalo biti šire od onog Uredbe br. 258/97. Nova uredba samo je pojasnila njezino područje primjene uzimajući u obzir znanstveni i tehnološki napredak od 1997. Činjenica da su sada cijeli kukci i njihovi dijelovi izričito obuhvaćeni novim pravilima ne znači da to nije bio slučaj s prethodnim pravilima.

64. U potporu tom argumentu francuska vlada ističe uvodne izjave 6. i 8. Uredbe br. 2015/2283. Uvodna izjava 6. glasi „postojeću definiciju nove hrane u Uredbi (EZ) br. 258/97 trebalo bi *pojasniti i ažurirati*” [18]. U skladu s uvodnom izjavom 8. „područje primjene ove Uredbe trebalo bi u načelu ostati isto kao i područje primjene Uredbe (EZ) br. 258/97. Međutim, na temelju znanstvenih i tehnoloških postignuća ostvarenih od 1997. potrebno je *preispitati, pojasniti i ažurirati* kategorije hrane koja predstavlja novu hranu. Tim bi kategorijama trebalo obuhvatiti cijele kukce i njihove dijelove […] [19]”.

65. Međutim, te dvije uvodne izjave žalitelj i Komisija tumače na različite načine. Konkretno, prema mišljenju žalitelja, činjenica da su cijeli kukci sada obuhvaćeni područjem primjene Uredbe br. 2015/2283 nužno ne podrazumijeva da su također bili obuhvaćeni prijašnjim pravilima. Uključivanje cijelih kukaca nije obično pojašnjenje, nego dodatak ranijim definicijama nove hrane.

66. Uzimajući u obzir jasan tekst obiju odredaba, koje su detaljno razmotrene u prijašnjim odjeljcima ovog mišljenja, smatram da je argument francuske vlade potpuno neodrživ. Kao prvo, dovoljno je samo usporediti tekst obaju uvjeta u odnosnim uredbama: s jedne strane, „sastojci hrane izolirani iz životinja”, i s druge strane, „hrana koja se sastoji od, izolirana je iz ili proizvedena od životinja ili njihovih dijelova”. Kao drugo, na razini citiranih uvodnih izjava, čini se da se francuska vlada koncentrirala samo na riječ „pojasniti”, zanemarujući isto tako postojeće i jasno navedene pojmove „ažurirati” i „preispitati”.

67. Kao treće, na strukturnoj razini, samo postojanje odredbe poput članka 35. stavka 2. Uredbe 2015/2283 dokazuje da je zakonodavac Unije bio vrlo svjestan da je materijalno područje primjene uredbe općenito mnogo šire nego ono njezine prethodnice iz 1997. To je također razlog zašto je bilo potrebno propisati prijelazno razdoblje kako bi se obuhvatilo one proizvode koji su bili zakonito stavljeni na tržište u vrijeme stupanja na snagu Uredbe 2015/2283, ali koji nisu bili obuhvaćeni Uredbom br. 258/97. Prema Komisijinu mišljenju, članak 35. stavak 2. Uredbe 2015/2283 doista se trebao odnositi na *cijele kukce* kako bi se osiguralo da se potonji mogu slobodno prodavati, iako na određeno razdoblje, nakon stupanja na snagu Uredbe 2015/2283.

68. Stoga, područje primjene definicije koja se odnosi na hranu od životinja iz članka 3. stavka 2. točke (a) podtočke v. Uredbe 2015/2283, kada se usporedi s člankom 1. stavkom 2. točkom (e) Uredbe br. 258/97, vrlo je očito izmjena koja značajno proširuje područje primjene te definicije.

18 Moje isticanje

19 Moje isticanje

2. Dinamično (ponovno) tumačenje područja primjene Uredbe br. 258/97 kroz njezinu svrhu (u promijenjenom društvenom kontekstu)?

69. Konačno, preostaje argument potrebe za „pravnim ažuriranjem" onoga za što se tvrdi da je zastarjeli Unijin zakonodavni akt. Čak i ako se složimo s tvrdnjom da ranije nije postojala pravna praznina s obzirom na to da kukci nisu bili na jelovniku 1997., očito je postojala praznina 2016. kada je préfet de police de Paris (načelnik policije u Parizu) naložio društvu Entoma da ih povuče s tržišta. Stoga, ne bi li bilo moguće pribjeći „dinamičnom tumačenju" članka 1. stavka 2. točke (e) Uredbe br. 258/97 kako bi se zaključilo da su cijele životinje bile obuhvaćene područjem primjene potonje uredbe kao posljedica naknadnog razvoja u vezi s prehrambenim navikama i pojavom novih opasnosti koje se vežu uz taj razvoj?

70. Doista, tumačenje (neodređenih) pravnih pojmova nikada ne bi trebalo biti statično. Ono mora odražavati razvoj društva, kako tehnički tako i svjetonazorski [20]. Moralne kategorije razvijaju se protekom vremena [21]. Isto vrijedi i za tehničke definicije, poput na primjer „hrane". Tumačenje takvih pojmova ne može biti zamrznuto u vremenu.

71. Međutim, postoje granice takve dinamičnosti u pravu ako je provodi sud. Mogu se navesti tri općenite, koje se primjenjuju poprečno, kao i jedna dodatna, koja je od posebne važnosti u visoko tehničkim područjima.

72. Prvo i najvažnije, sam tekst je granica. Predloženo dinamično tumačenje mora biti u skladu s prirodnim značenjem riječi koje se doista tumače u njihovu razvijajućem kontekstu. Stoga, u malo vjerojatnom slučaju da je tekst iz 1850. upućivao na „odgovornost za vozila", ako bi se tumačila danas takva odgovornost uključivala bi i (motorno) vozilo i električni automobil. Da je tekst upućivao na „odgovornost za fijakere", podvođenje (motornog) automobila pod taj pojam moglo bi biti moguće pod određenim uvjetima. Međutim, da je tekst glasio „odgovornost za male dvokotačne kočije za najam pogonjene jednim konjem" tada podvođenje (motornog) automobila pod taj pojam više jednostavno ne bi bilo moguće.

73. Stoga je važno što se uvjerljivo može podvesti pod određeni tekst, unutar njegove razumno zamislive semantičke neodređenosti koja mora činiti prirodnu granicu bilo kakvom pravnom proširivanju. U predmetnom slučaju, cijele životinje koje se konzumiraju kao takve jednostavno se ne mogu podvesti pod „sastojci hrane izolirani iz životinja". Ustaljena je sudska praksa Suda, barem u pogledu granica usklađenog tumačenja koje se primjenjuje na nacionalne sudove [22], da to tumačenje ne može biti *contra legem* [23].

74. Drugo, postoji obveza pravne sigurnosti i predvidljivosti prava, posebno zbog pojedinaca koji moraju biti u mogućnosti, barem do određene mjere, predvidjeti koji je primjenjiv pravni sustav i njemu prilagoditi svoje ponašanje [24]. Neočekivana i stoga nepredvidljiva odstupanja od prirodnog značenja riječi čine snalaženje u bilo kojem pravnom sustavu jednakim hodanjem po živom pijesku. Manjak pravne stabilnosti u tumačenju potiče cinizam prema pravnim pravilima i zanemarivanje prava: čemu se uopće brinuti o pravu ako će nešto vjerojatno preko noći promijeniti značenje?

20 Vidjeti moje mišljenje u Confédération paysanne i dr. (C-528/16, EU:C:2018:20, t. 100. i dalj.).

21 Vidjeti na primjer za pojam „javni moral" noviju presudu od 27. veljače 2020., Constantin Film Produktion/EUIPO (C-240/18 P, EU:C:2020:118, t. 39.).

22 Vidjeti na primjer presude od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 100.), ili od 15. siječnja 2014., Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, t. 39.).

23 Ali vidjeti na primjer presudu od 27. listopada 2016., Komisija/Njemačka (C-220/15, EU:C:2016:815, t. 33. do 48.) u suprotnosti s mojim mišljenjem u Komisija/Njemačka (C-220/15, EU:C:2016:534, t. 23. do 50.).

24 Vidjeti u tom smislu na primjer presude od 18. veljače 1982., Zuckerfabrik Franken (77/81, EU:C:1982:70, t. 23.); od 19. lipnja 2012., Chartered Institute of Patent Attorneys (C-307/10, EU:C:2012:361, t. 60.); i od 2. ožujka 2017, Glencore Céréales France (C-584/15, EU:C:2017:160, t. 55.). Vidjeti također u konkretnom kontekstu članka 1. stavka 2. Uredbe br. 258/97 mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u Davitas (C-448/14, EU:C:2016:39, t. 32.).

75. Ista ograničenja *a fortiori* primjenjuju se kada akt Unije o kojem je riječ nalaže obveze ili sankcije [25]. Predmetni slučaj ne odnosi se na sankcije, već na utvrđivanje obveza tržišnim operaterima koje, prema uobičajenom tumačenju prethodno primjenjivih pravila, oni ne bi imali.

76. Treće, argument koji se odnosi na diobu vlasti unutar Unije na horizontalnoj razini, koji se češće naziva institucionalna ravnoteža, s obzirom na njezinu stvarnu praktičnu primjenu, možda i nije najsnažniji. Međutim, unutar pravnog konteksta Unije, iste granice tumačenja imaju također vertikalne ili dijagonalne implikacije: uobičajena posljedica proširivanja područja primjene Unijina akta tumačenjem je učinak na diobu vlasti između Unije i država članica u području o kojem je riječ.

77. U tom je pogledu predmetni slučaj zanimljiv. Čini se da su tradicionalne uloge zamijenjene do određene mjere. Francuska i talijanska vlada zapravo ne nastoje ponovo preuzeti regulatorno područje koje je, prema pravilnom tumačenju područja primjene Unijina akta, trebalo pripadati državama članicama. One nastoje postići suprotno.

78. Međutim, ako se prihvati prirodno tumačenje područja primjene Uredbe br. 258/97 koje je predloženo u prijašnjim odjeljcima ovog mišljenja, to bi značilo da su prije stupanja na snagu Uredbe 2015/2283 države članice uvijek bile slobodne, ako su tako željele, urediti stavljanje cijelih kukaca na svoje tržište. To područje jednostavno nije bilo obuhvaćeno Uredbom br. 258/97. Kao što to pravilno ističe Komisija, neobuhvaćanje cijelih životinja u praksi je značilo da su države članice zadržale nadležnost za donošenje pravila koja se odnose na stavljanje na tržište hrane povezane sa životinjama koja nije bila obuhvaćena područjem primjene uredbe.

79. Cjelokupni argument francuske vlade nekako se ne uklapa u taj kontekst. Čini se da Francuska nije donijela ikakva slična nacionalna pravila, bilo prema zadržanoj nadležnosti u tom području, ili u slučaju sumnje, prema članku 12. stavku 1. Uredbe 258/97. Usto, u spisu se nigdje ne navodi da bi ta država članica, ako je smatrala da su cijeli kukci doista obuhvaćeni Uredbom 258/97, unatoč tekstu te uredbe, tražila da se predmet odredi kao predmet tumačenja područja primjene te uredbe u skladu s mehanizmima koji su u njoj izričito predviđeni (članak 1. stavak 3. u vezi s člankom 13. Uredbe br. 258/97).

80. Prethodno navedeno ne znači da, u pogledu osnovanosti, materijalni argumenti koje ističe francuska vlada u odnosu na opasnosti povezane s ljudskom konzumacijom cijelih kukaca ne mogu biti točni. Zapravo se time samo ističe da ako se ta zabrinutost željela pretvoriti u obvezujuća pravila koja tržišni operatori moraju poštovati, tada bi drugi postupci bili prikladniji od *ex post facto* proširivanja područja primjene Unijina akta na područja na koja očito nije bio primjenjiv.

81. Četvrto i konačno, postoji argument koji poziva na sudski oprez u konkretnim područjima prava, osobito onima koja se odnose na visoko tehnička područja u kojima sudovi posjeduju malo stručnog znanja. Unutar takvih područja treći općeniti argument koji se odnosi na diobu vlasti i osiguranje demokratske legitimnosti [26] doseže dodatne visine u smislu znanja i stručnosti.

82. U zakonodavnim postupcima, kao dio političkog i savjetodavnog postupka, saslušat će se i javno mišljenje i mišljenje stručnjaka, te će se ta mišljenja, nadamo se, odraziti i u aktu. Suprotno tomu, sudovi, osobito oni koji ne traže mišljenja stručnjaka niti saslušavaju vještake, jednostavno nemaju dovoljno znanja za donošenje odluka o takvim tehničkim stvarima, posebno o onima o kojima postoji malo znanstvenih spoznaja ili konsenzusa [27]. Njihova uloga u takvim područjima stoga bi trebala ostati minimalna, koncentrirajući se u biti na dva elementa: s jedne strane, na provjeru jesu li u instrument o

25 Vidjeti na primjer presude od 29. ožujka 2011., *ThyssenKrupp Nirosta/Komisija* (C-352/09 P, EU:C:2011:191, t. 80. i 81.); od 5. prosinca 2017., *M. A. S. i M. B.* (C-42/17, EU:C:2017:936, t. 51. do 57.) i od 20. ožujka 2018., *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197, t. 46. i 49.).

26 Vidjeti također u tom pogledu novije mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana u Austrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:352, t. 42.).

27 Za realistično i oprezno priznanje granica sudskog preispitivanja u takvim stvarima vidjeti rješenje *Bundesverfassungsgericht* (Savezni Ustavni sud, Njemačka) od 23. listopada 2018. u predmetu br. 1 BvR 2523/13 (ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20181023.1bvr252313).

kojemu je riječ ugrađeni i postoje li fleksibilnost, zaštitne mjere i mogućnosti stalne prilagodbe i opreznosti, to jest, *postupovni aspekt* upravljanja opasnošću i nesigurnošću, i, s druge strane, na samo *ograničenu materijalnu intervenciju* u iznimnim slučajevima zakonodavne statičnosti na radikalno promijenjene socijalne i tehničke okolnosti [28].

83. Međutim, u obama slučajevima, ako se pokaže da je takvo zakonodavstvo nedostatno, primjereniji sudski odgovor u takvom kontekstu je poništenje osporavanog akta ili njegovih dijelova, čime se prisiljava (Unijina) zakonodavca da iznova razmotri akt. Samo rijetko će biti dobra ideja da sud, uključujući ovaj Sud, počne „tumačenjem" dodavati nove kategorije koje zahtijevaju naprednu tehničku ili znanstvenu procjenu i znanje o temi o kojoj je riječ.

84. Konačno, iako ti elementi nisu izričito istaknuti, s obzirom na to da bi se ta pitanja doista odnosila na valjanost akta, dovoljno je istaknuti da je, s jedne strane, kao što je istaknuto u prijašnjim točkama ovog odjeljka, Uredba br. 258/97 sadržavala zaštitne mjere i klauzule i postupke za preispitivanje, koje se očito nije primijenilo. S druge strane, zakonodavac Unije doista je odgovorio na društvene i znanstvene promjene kad je riječ o novoj hrani koja se sastoji od životinja, što jasno dokazuje donošenje nove Uredbe br. 2015/2283. Potonjoj uredbi svejedno se ne može dati *de facto* retroaktivna primjena putem upitnog „sudskog tumačenja" njezine prethodnice.

V. Zaključak

85. Predlažem da Sud na pitanje koje mu je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) odgovori na sljedeći način:

— Cijele životinje koje se konzumiraju kao takve, uključujući cijele kukce, nisu bile obuhvaćene područjem primjene članka 1. stavka 2. točke (e) Uredbe (EZ) br. 258/97 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. siječnja 1997. o novoj hrani i sastojcima nove hrane.

28 Detaljno u mojem mišljenju u Confédération paysanne i dr. (C-528/16, EU:C:2018:20, t. 139. do 141.), ili moje mišljenje u Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, t. 90.).