Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 9. juulil 2020[1]

Kohtuasi C-526/19

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Toiduohutus – Uuendtoit ja toidu uuendkoostisosad – Määrus (EÜ) nr 258/97 – Artikli 1 lõige 2 – Loomse päritoluga toidu koostisosad – Inimtoiduks mõeldud terved putukad – Määruse esemelise kohaldamisala tõlgendamine

I. Sissejuhatus

1. Kas putukad on uuendtoit? Inimkonna ajaloo seisukohast kindlasti mitte. Ent liidu õiguse seisukohast ei ole vastus väidetavalt niisama selge. Vahest võib eeldada, et kuni 15. maini 1997, mis on määruses (EÜ) nr 258/97[2] ette nähtud asjasse puutuv kuupäev, ei oldud putukaid „ühenduses inimeste toiduna olulisel määral kasutatud". Kas siiski on võimalik arvata jahu-ussid, rändrohutirtsud ja kilgid samamoodi uuendtoidu määratluse teise ossa, mille kohta on esitatud küsimus käesolevas kohtuasjas, nimelt: kas need on „loomse päritoluga toidu koostisosad"?

2. Minu arvates ei saa need seda olla. Sellegipoolest on Prantsuse ja Itaalia valitsused kutsunud Euroopa Kohut täitma ära kohtumenetluses selle, mida nad peavad liidu seadusandja poolt 1997. aastal jäetud lüngaks. Kutset ei saa eirata, seda enam, kui see puudutab selliseid kulinaarseid hõrgutisi nagu need, mille üle arutatakse käesolevas asjas. Siiski on võimalik – ja käesolevas asjas vajalikki – sellest kutsest viisakalt ära öelda, viidates piirangutele seoses sellega, mida võiks jätkuvalt nimetada selge teisese õiguse sätte „kohtulikuks tõlgendamiseks" ja mis muutub selle sätte tagantjärele ümberkirjutamiseks.

1 Algkeel: inglise.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. jaanuari 1997. aasta määrus uuendtoidu ja toidu uuendkoostisosade kohta (EÜT 1997, L 43, lk 1; ELT eriväljaanne 13/18, lk 244).

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Määrus nr 258/97

3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 258/97 uuendtoidu ja toidu uuendkoostisosade kohta põhjenduses 1 oli märgitud, et „uuendtoitu või toidu uusi koostisosi käsitlevate siseriiklike õigusaktide erinevused võivad takistada toiduainete vaba liikumist [ja] tekitada ebaausat konkurentsi, sellega otseselt mõjutades siseturu toimimist“.

4. Põhjendus 2 on sõnastatud järgmiselt: „rahva tervise kaitsmiseks on tarvis tagada, et enne ühenduses turule viimist läbiksid uuendtoit ja toidu uuendkoostisosad ühenduse menetluse kohase ühtse ohutushindamise […]“.

5. Määruse nr 258/97 artikli 1 algses redaktsioonis [3] oli sätestatud:

„1. Käesolev määrus käsitleb uuendtoidu ja toidu uuendkoostisosade turule viimist ühenduses.

2. Käesolevat määrust kohaldatakse sellise toidu ja toidu koostisosade ühenduses turule viimise korral, mida siiani pole ühenduses inimeste toiduna olulisel määral kasutatud ning mis kuuluvad järgmistesse kategooriatesse:

a) toit ja toidu koostisosad, mis sisaldavad geneetiliselt muundatud organisme direktiivi 90/220/EMÜ tähenduses või koosnevad nendest;

b) geneetiliselt muundatud organismidest toodetud toit ja toidu koostisosad, mis kõnealuseid organisme ei sisalda;

c) toit või toidu koostisosad, mis on uue molekulaarstruktuuriga või mille algset molekulaarstruktuuri on tahtlikult muudetud;

d) mikroorganismidest, seentest või vetikatest koosnev või nendest saadud toit või neist koosnevad või saadud toidu koostisosad;

e) taimedest koosnev või taimse päritoluga toit ja toidu koostisosad ning loomse päritoluga toidu koostisosad, välja arvatud traditsiooniliste paljundamis- või kasvatusmeetodite abil saadud toit ja toidu koostisosad, mida kogemuste põhjal võib pidada ohutuks;

f) toit ja toidu koostisosad, mille tootmisel on kasutatud protsessi, mida üldiselt ei kasutata ja mis põhjustab kõnealuse toidu või toidu koostisosade koostise või struktuuri olulisi muutusi, mis mõjutavad nende toiteväärtust või ebasoovitavate ainete sisaldust või inimese ainevahetust.

3. Vajaduse korral võib artiklis 13 ettenähtud korras kindlaks määrata, kas teatavat liiki toit või toidu koostisosa kuulub käesoleva artikli lõike 2 reguleerimisalasse.“

3 Nii, nagu see 1997. aastal vastu võeti ja EÜT 1997, L 43, lk 1 ilmus. Sellesse määrusesse hiljem tehtud muudatustega aga on lõike 2 punktid a ja b välja jäetud. Nende sisu on tegelikult üle viidud muudesse teisese õiguse normidesse.

6. Määruse nr 258/97 artikli 3 lõikes 1 oli sätestatud:

„Käesoleva määruse reguleerimisalasse kuuluv toit ja toidu koostisosad ei tohi:

– kujutada endast ohtu tarbijale,

– eksitada tarbijat,

– erineda asendatavast toidust või toidu koostisosadest sellisel määral, et nende tavapärane tarbimine võib põhjustada tarbijale toitainevaegust.“

7. Sama määruse artiklis 12 oli ette nähtud:

„1. Kui uute andmete või olemasolevate andmete ümberhindamise tulemusena on liikmesriigil piisavalt põhjust arvata, et käesolevale määrusele vastava toidu või toidu koostisosa kasutamine ohustab inimeste tervist või keskkonda, võib kõnesolev liikmesriik nimetatud toiduga või toidu koostisosaga kauplemist ja selle kasutamist oma territooriumil ajutiselt piirata või selle peatada. Ta teatab sellest viivitamata teistele liikmesriikidele ja komisjonile ning põhjendab oma otsust.

2. Komisjon uurib lõikes 1 nimetatud põhjusi võimalikult kiiresti alalises toiduainekomitees; ta võtab vajalikud meetmed artiklis 13 ettenähtud korras. Lõikes 1 nimetatud otsuse vastuvõtnud liikmesriik võib sellest kinni pidada kuni kõnealuste meetmete jõustumiseni.“

2. Määrus 2015/2283

8. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2015. aasta määrusega (EL) 2015/2283, mis käsitleb uuendtoitu, tunnistati määrus nr 258/97 alates 1. jaanuarist 2018 kehtetuks.

9. Määruse 2015/2283 põhjenduses 6 on märgitud:

„Määruse (EÜ) nr 258/97 uuendtoidu määratlus tuleks muuta selgemaks ja ajakohastada viitega Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 178/2002 sätestatud toidu üldmääratlusele.“

10. Määruse 2015/2283 põhjenduses 8 on märgitud:

„Käesoleva määruse kohaldamisala peaks põhimõtteliselt langema kokku määruse (EÜ) nr 258/97 kohaldamisalaga. Aastast 1997 aset leidnud teaduse ja tehnoloogia arengu põhjal on siiski asjakohane uuendtoiduks loetava toidu kategooriad läbi vaadata ning neid täpsustada ja ajakohastada. Kõnealused kategooriad peaksid hõlmama terveid putukaid ja nende osi. […]“.

11. Määruse 2015/2283 artikli 2 lõikes 1 on sätestatud: „Käesolevat määrust kohaldatakse liidus uuendtoidu turule viimise suhtes.“

12. Määruse 2015/2283 artikli 3 lõikes 2 sätestatud määratlustes on mõiste „uuendtoit“ punktis a määratletud järgmiselt:

„toit, mida kuni 1997. aasta 15. maini pole liidus toiduna olulisel määral kasutatud, olenemata liikmesriikide liiduga ühinemise kuupäevadest ning mis kuulub vähemalt ühte järgmistest kategooriatest:

[…]

v) loomadest või nende osadest koosnev, nendest saadud või toodetud toit, välja arvatud juhul, kui loomi kasvatatakse traditsioonilisel viisil, mida on liidus kasutatud toidu tootmisel enne 15. maid 1997, ja liidus on nendest loomadest toodetud toidu kasutamise kogemus;

[…]“.

13. Määruse 2015/2283 artikli 35 „Üleminekumeetmed“ lõikes 2 on sätestatud:

„Käesoleva määruse kohaldamisalasse jäävaid ja 1. jaanuariks 2018 seaduslikult turule viidud toite, mis ei kuulu määruse (EÜ) nr 258/97 kohaldamisalasse, võib jätkuvalt turule viia seni, kuni nende kohta võetakse vastu käesoleva määruse artiklite 10–12 või artiklite 14–19 kohane otsus, mille aluseks on uuendtoidu lubamise taotlus või teatis kolmandast riigist pärit traditsioonilise toidu kohta; nimetatud taotlus või teatis esitatakse käesoleva määruse artikli 13 või 20 kohaselt vastu võetud rakendusnormides määratud kuupäevaks ja mitte hiljem kui 2. jaanuariks 2020.“

III. Faktilised asjaolud, riigisisene menetlus ja eelotsuse küsimus

14. Entoma (edaspidi „apellant“) on ettevõtja, kes turustab inimtoiduks mõeldud tooteid, mille koostises on jahu-ussid, rändrohutirtsud ja kilgid tervete putukate kujul.

15. Préfet de police de Paris (Pariisi politseiprefekt, Prantsusmaa) peatas 27. jaanuari 2016. aasta määrusega nende toodete turustamise ning määras nende turult kõrvaldamise kuni müügiloa saamiseni pärast hindamist, mille eesmärk on tõendada, et need ei ole tarbijale ohtlikud.

16. Apellant esitas selle määruse peale tühistamiskaebuse tribunal administratif de Paris’le (Pariisi halduskohus, Prantsusmaa). Viimati nimetatud kohus jättis 9. novembri 2017. aasta kohtuotsusega kaebuse rahuldamata. Cour administrative d’appel de Paris (Pariisi haldusasjade apellatsioonikohus, Prantsusmaa) jättis 22. märtsil 2018 apellandi apellatsioonkaebuse rahuldamata.

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu, s.o Conseil d’État’ (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kassatsioonimenetluses on apellant muu hulgas väitnud, et teise astme kohus rikkus õigusnormi, kui ta tuvastas, et apellandi toodete turustamine kuulub määruse nr 258/97 kohaldamisalasse. Siiski on terved putukad, mida sellistena toiduks kasutatakse, viimati nimetatud määruse kohaldamisalast välja arvatud. Tervete putukate suhtes on määruse 2015/2283 artikli 35 lõikega 2 ette nähtud üleminekumeetmed. Majandus- ja rahandusminister omalt poolt on väitnud, et määrus nr 258/97, mille eesmärk on seotud rahvatervisega, on kohaldatav ka tervete putukate suhtes, sest neid toiduks kasutada on alati sama riskantne kui kasutada toiduks loomse päritoluga toidu koostisosi.

18. Nendel faktilistel ja õiguslikel asjaoludel otsustas Conseil d’État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmises küsimuses:

„Kas 27. jaanuari 1997. aasta määruse artikli 1 lõike 2 punkti e tuleb tõlgendada nii, et selle kohaldamisalasse kuulub tervetest loomadest koosnev toit, mis on mõeldud terviktoiduna tarbimiseks, või on see kohaldatav ainult toidu koostisosade suhtes, mis on saadud putukatest?“

19. Apellant, Prantsuse ja Itaalia valitsus ning Euroopa Komisjon on esitanud kirjalikud seisukohad.

IV. Hinnang

20. Käesolev ettepanek on üles ehitatud järgmiselt. Kuigi ei ole erilist kahtlust, et terved loomad, sealhulgas putukad kuuluvad nüüd tõepoolest uue määruse 2015/2283 kohaldamisalasse (A), on selge, et määrusega nr 258/97 see nii ei olnud (B). Pealegi ei ole teisese õiguse akti kohaldamisala teleoloogilisel laiendamisel selle õigusakti selge sõnastuse vastaselt, nagu on sisuliselt välja pakkunud Prantsuse ja Itaalia valitsus, minu arvates erilist pistmist praegu olemasoleva teksti tõlgendamisega, vaid see tähendaks sama hästi kui uue teksti kirjutamist (C).

A. Määruse 2015/2283 artikli 3 lõike 2 punkti a alapunkt v

21. Alustan mõnevõrra ebatavaliselt õigusaktist, mis *ei ole* käesolevas asjas *kohaldatav*: määrusest 2015/2283, mis selle määruse artikli 36 kohaselt jõustus 1. jaanuaril 2018, ja mõiste „uuendtoit“ määratlusest, mida see määrus sisaldab.

22. Mõiste „uuendtoit“ uues määratluses, mida sisaldab määruse 2015/2283 artikli 3 lõike 2 punkt a, on ette nähtud kaks kumuleeruvat kriteeriumi: toit, 1) mida kuni 1997. aasta 15. maini pole liidus toiduna olulisel määral kasutatud, *ja* 2) mis kuulub vähemalt ühte artikli 3 lõike 2 punktis a loetletud kümnest kategooriast.

23. Sellest loetelust on käesolevas asjas oluline alapunkt v. Nimetatud kategooriasse kuulub „*loomadest või nende osadest koosnev, nendest saadud või toodetud toit*, välja arvatud juhul, kui loomi kasvatatakse traditsioonilisel viisil, mida on liidus kasutatud toidu tootmisel enne 15. maid 1997, ja liidus on nendest loomadest toodetud toidu kasutamise kogemus“.[4]

24. Küllap ei ole putukad ilmselge valik inimtoiduks. Siiski on nad (selgrootud) loomad. Seega on terved jahu-ussid, rändrohutirtsud ja kilgid selgelt *loomadest koosnev* või *loomadest toodetud* toit. Samuti, kui jätta kõrvale naljad putukate tahtliku (või tahtmatu) suhu sattumise kohta, on mööndud, et putukaid ei kasutatud enne 15. maid 1997 liidus olulisel määral inimtoiduks. Pealegi on põhjenduses 8 sõnaselgelt märgitud, et „uuendtoiduks loetava toidu kategooriad […] peaksid hõlmama terveid putukaid ja nende osi“.

25. Seega kuuluvad inimtoiduks mõeldud terved putukad uue korra kohaselt määruse 2015/2283 kohaldamisalasse. Põhjus, miks ma seda korda, mis ei ole käesolevas asjas kohaldatav, kõigepealt nimetasin, on kahetine.

26. Esiteks väidavad Prantsuse ja Itaalia valitsus sisuliselt, et uues korras ja uutes määratlustes on lihtsalt selgitatud seda, mis juba kehtis määruse nr 258/97 kohaselt. Seega on vaja kahte sõnastust teineteisega võrrelda.

27. Teiseks on edasi ajalises plaanis oluline ka mõlema määruse esemeliste kohaldamisalade vaheline suhe. Määruse 2015/2283 artikli 35 lõikest 2 tuleneb, et uue määruse esemelisse kohaldamisalasse kuuluvad tooted, mis ei kuulunud eelmise määruse esemelisse kohaldamisalasse ja mis olid enne 1. jaanuari 2018 seaduslikult turul, võisid jääda turule kuni 2. jaanuarini 2020, kui ei olnud täidetud ükski muu selles sättes nimetatud hüpotees. Seega, kui peaks tuvastatama, et vaidlusalused tooted *ei kuulunud* esemeliselt eelmise määruse kohaldamisalasse, ent olid sel ajal ikkagi *seaduslikult* turul, järelduks sellest, et nende toodete turustamine võis ajutiselt jätkuda kuni 2. jaanuarini 2020.

4 Kohtujuristi kursiiv.

B. Määruse nr 258/97 artikli 1 lõike 2 punkt e

28. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub selgitada, kas inimtoiduks mõeldud terved loomad, eelkõige terved putukad kuulusid *juba* määruse nr 258/97 esemelisse kohaldamisalasse, eesmärgiga teha kindlaks, kas põhikohtuasjas käsitletavate faktiliste asjaolude kuupäeval, mil oli jätkuvalt jõus määrus nr 258/97, oli vaidlusaluste toodete turustamiseks vaja määruse nr 258/97 kohast luba.

29. Apellandi ja komisjoni sõnul tuleneb nimetatud sätte sõnastusest, et tervetest loomadest valmistatud toit ei kuulunud määruse nr 258/97 artikli 1 lõike 2 kohaldamisalasse. Seega ei kuulunud terved putukad loomse päritoluga toidu koostisosade kategooriasse (määruse artikli 1 lõike 2 punkt e) ega ühessegi muusse artikli 1 lõikes 2 loetletud kategooriasse. Prantsuse ja Itaalia valitsus vaidlevad sellele järeldusele vastu, võttes aluseks määruse nr 258/97 artikli 1 lõike 2 üldise ülesehituse ja eesmärgi.

1. Tekst

30. Määruse nr 258/97 artikli 1 lõige 2 sisaldas kahte kumuleeruvat tingimust, et toit või toidu koostisosad kvalifitseeruksid uuendtoiduks ja kuuluksid sellekohase korra kohaldamisalasse. Esiteks *ajaline* tingimus: määrus nr 258/97 oli kohaldatav tollases ühenduses niisuguse toidu või toidu koostisosade turule viimise suhtes, mida ei olnud varem (s.o enne 1997. aastat) ühenduses olulisel määral inimeste toiduna kasutatud. Teiseks *esemeline* tingimus: toit ja toidu koostisosad pidid kuuluma ühte artikli 1 lõikes 2 loetletud kategooriasse.

31. Esimese, *ajalise* tingimuse kohta eelotsusetaotluse esitanud kohus küsinud ei ole. Ehkki tõendamisküsimused seoses sellega, kes ja kuidas tuvastab, kas midagi on ühenduses, s.o kogu liidus, mitte vaid ühes liikmesriigis või selle osas „inimeste toiduna olulisel määral kasutatud“, oleksid kahtlemata intrigeerivad, ei ole need käesoleva eelotsusetaotluse ese.

32. Seepärast, kui asuda kohe *esemelise* tingimuse juurde: kuidas tuleb käsitada sõnastust „loomse päritoluga toidu koostisosad“?

33. Mõistet „koostisosad“ ega mõistet „päritolu“ ei ole määruses määratletud. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt aga tuleb liidu õiguses määratlemata väljendi tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramisel lähtuda selle väljendi tähendusest tavakeeles, võttes arvesse väljendi kasutamise konteksti ja seda sisaldavate sätete eesmärke.[5]

34. Oxfordi inglise keele sõnastikus on sõna *ingredients* [määruse eestikeelses versioonis „koostisosad“] määratletud kujul „any of the foods or substances that are combined to make a particular dish“ [toidu- vm ained, mis pannakse kokku teatava roa valmistamisel] ja tegusõna *isolate* [„isoleerima“; vanema määruse eestikeelses versioonis on kasutatud nimisõna „päritolu“; uuema määruse eestikeelses versioonis on kasutatud tegusõna „saama“] on sealsamas määratletud nii: „identifying something and dealing with it separately or, in chemistry biology, obtaining or extracting (for instance a compound) in a pure form“ [midagi identifitseerima ja sellega eraldi tegelema või – keemias ja bioloogias – (näiteks ühendit) saama või eraldama selle puhtal kujul]. Lisaks sellele märkis komisjon, et *koostisosa* mõiste on teises liidu meetmes määratletud kui „toidu tootmisel või valmistamisel kasutatav mis tahes aine või toode, sealhulgas lõhna- ja maitseained, lisaained ja toidus kasutatavad ensüümid, ning liitkoostisosa komponendid, mida valmistoode – ka muudetud kujul – sisaldab“.[6]

5 Vt nt 9. novembri 2016. aasta kohtuotsus Davitas (C-448/14, EU:C:2016:839, punkt 26) ja 26. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:814, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika).

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta määrus (EL) nr 1169/2011, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele (ELT 2011, L 304, lk 18), artikli 2 lõike 2 punkt f. Juhin siiski tähelepanu, et määruse nr 258/97 artikli 2 lõikega 1 olid selle määruse kohaldamisalast sõnaselgelt välja arvatud lõhna- ja maitseained, lisaained ning ekstrahendid.

35. Seega on toidu *koostisosa*, nagu võib täheldada mis tahes kasutatud ametlikus keeles,[7] suurema, mitmeosalise lõppsaaduse üks osa. Harilikult ei ole koostisosa iseenesest ja sellisena tarvitamiseks mõeldud toode, vaid on mõeldud lisamiseks muu toidu või teatava roa valmistamisel. Tunnistan, et kindlasti võib eristusjoon olla mõningate ainete puhul ebamäärane. On olemas mitmeid koostisosi, mida saab sellisena ka süüa (näiteks mesi või suhkur).

36. *Tervete* loomade puhul see aga nii ei ole. Selles mõttes on ebatõenäoline, et terved loomad on koostisosa. Vähemalt lihatoiduliste inimeste jaoks on need *toit*, mitte *toidu koostisosa*. Kuna määruse nr 258/97 artikli 1 lõike 2 punktis e oli selgelt eristatud toitu (tooteid) ja toidu koostisosi ning selle kohaldamisalasse kuulusid seoses loomadega vaid toidu koostisosad, tuleb järeldada, et loomad, keda sellisena, s.o tervikuna või mõningate osade kaupa süüakse, ei saanud olla määruse nr 258/97 tähenduses toidu „koostisosa“.

37. Järgmiseks on küsimus selles, mida tähendab „loomse *päritoluga*“ ehk „loomadest *saadud*“.[8] Erinevalt näiteks sõnastusest „millestki koosnev“ või „millestki toodetud“[9] viitab „millestki saadud“ menetlusele, mille käigus eraldatakse midagi tervest loomast või selle osadest, mis seega veelgi piirab selle määruse kohaldamisala loomadega seoses. Sõnastust „millestki saadud“ saab käsitada kaheti: esiteks kui keemilist, bioloogilist või mehaanilist menetlust, mille abil eraldatakse loomadest essentse, substraate, pulbreid või selles mõttes õieti mis tahes koostisosi. See oleks mõistagi loomulikum käsitus. Teiseks võib väita, et mõningase pingutusega on võimalik käsitada millegi saamise menetlust ka kui lihtsalt koostisosa mehaanilist eraldamist looma kehast. Viimati viidatud tähenduses võiks „millestki saadud“ vahest tähendada ka looma küljest võetut, viidates seega sisuliselt konkreetsele looma osale või elundile.

38. Ent sõnade „millestki saadud“ ühegi võimaliku käsituse puhul ei saa need sõnad viidata tervele loomale, kui ei soovita laskuda tautoloogiasse selles mõttes, et terved loomad „saadakse“ tervetest loomadest.[10]

39. Lõpuks, kui panna määruse nr 258/97 artikli 1 lõike 2 punktis e sisalduva määratluse individuaalsed koostisosad nii-öelda kokku üheks roaks, viitab fraas „loomse päritoluga toidu koostisosad“ loomulikus käsituses loomadelt pärit koostisosadele, mis lisatakse muusse toitu. Teisisõnu: 1) terved loomad, keda sellistena süüakse, ei olnud hõlmatud; 2) loomade osad, mida sellistena süüakse, ei olnud hõlmatud; 3) terved loomad, keda kasutatakse koostisosana roa valmistamisel, niivõrd kui see on võimalik, ei olnud hõlmatud; 4) hõlmatud said olla vaid konkreetsed loomade osad või elemendid, mida kasutatakse koostisosadena.

40. Kui liikuda abstraktselt konkreetsele näitele: mida saaks öelda konnakoibade söömise kohta? Vastavalt minu tõlgendusele selle kohta, mida on peetud silmas sõnastusega „loomse päritoluga toidu koostisosad“,[11] ei kuuluks konnakoivad määruse nr 258/97 artikli 1 lõike 2 punkti e kohaldamisalasse. Konnakoivad on loomade osad, mida sellistena süüakse, mitte loomset päritolu koostisosa. Seevastu hüpoteetiline konnakoivapulber või konnajahu, kui need oleksid tõepoolest olemas kui konnadest saadud koostisosa, saaksid olla hõlmatud.

7 Nt prantsuse keeles „ingrédients alimentaires“; saksa keeles „Lebensmittelzutaten“; itaalia keeles „ingredienti alimentari“; hispaania keeles „ingredientes alimentarios“; poola keeles „składniki żywności“; tšehhi keeles „složky potravin“; hollandi keeles „voedselingrediënten“.

8 Nt prantsuse keeles „isolés à partir d'animaux“; saksa keeles „aus Tieren isolierte“; itaalia keeles „isolati a partire da animali“; hispaania keeles „obtenidos a partir de animales“; poola keeles „pochodzące od zwierząt“; tšehhi keeles „izolované z živočichů“; hollandi keeles „uit dieren zijn geïsoleerd“.

9 Nüüd määruses 2015/2283 kasutatud mõisted (vt käesoleva ettepaneku punktid 12 ja 23).

10 Võttes asjakohaselt arvesse Prantsuse valitsuse esitatud faktilist selgitust, et kõik putukad, mida Prantsusmaa turul inimestele toiduks müüakse, on turustamise ajaks säilitamise ja transpordi eesmärgil ühel või teisel viisil töödeldud. Seega ei ole need müügi ajal tehnilises mõttes *terved*, nagu seda on austrid või munad, sest need on vähemalt veetustatud. Olgugi see argument tehniliselt paikapidav, näib mulle siiski, et kuivatatud terve kilk jääb kilgiks ka siis, kui seda gurmeekrõpsudena müüa.

11 Jättes jällegi kõrvale küsimuse, kas 1997. aasta seisuga oli konnakoibasid *ühenduses* inimeste toiduna *olulisel määral* kasutatud. *Prantsusmaal* ei olnud kindlasti tegu ebaolulisel määral kasutamisega. *Liidus tervikuna* võis olla teisiti.

41. Sama peab sel juhul kehtima ka putukate osade kohta. Seda enam peab see paika *tervete* putukate puhul. Kindlasti oleks määrus nr 258/97 saanud olla potentsiaalselt kohaldatav putukatest saadud koostisosade suhtes juhul, kui neid oleks teiste toodete osadena kasutatud.[12] Ent teksti enda põhjal on selge, et see ei olnud kohaldatav tervete putukate suhtes, kes olid mõeldud sellistena söömiseks, nii nagu see ei olnud ette nähtud kohalduma mis tahes muude tervikloomade suhtes.

2. Kontekst

42. Märkimist väärivad kaks seadusandliku konteksti aspekti: määruse nr 258/97 sisemine süsteem ja loogika (1) ning niivõrd, kui seda on võimalik kindlaks teha, ajalooline kontekst ja seadusandja tahe (2). Need kaks aspekti annavad vastuse Prantsuse ja Itaalia valitsuse esitatud struktuurilistele argumentidele, mis puudutavad ühenduse tollase seadusandja regulatiivsete valikute sisemist loogikat ja järjepidevust (3).

1) Sisemine loogika: mikromuutused ülesehituses

43. Pilguheit teistele artikli 1 lõikes 2 loetletud konkreetsetele kategooriatele, mis pidid moodustama uuendtoidu määratluse sisulise osa, on üpris kõnekas. Algsetel kuuel kategoorial[13] oli üsna selge ühisnimetaja: toit või toidu koostisosad, mida on muudetud kas geneetiliselt (punktid a ja b) või molekulaarsel tasandil (punkt c) või mikro(bioloogilisel) tasandil (punkt d) või mille loomiseks on kasutatud uut tootmismenetlust, mida üldiselt ei kasutata ja mis põhjustab olulisi muutusi toidu koostises või struktuuris (punkt f). Kokkuvõttes ja lihtsustatult on selge, et see õigusakt oli ette nähtud kohalduma mikromuutustele organismides, mis olid lõpuks mõeldud inimtoiduks.

44. Selline sisemine kontekst ja loogika kinnitavad, et määruse nr 258/97 artikli 1 lõike 2 punkti e grammatiline tõlgendus on õige: kui artikli 1 lõike 2 kategooriate loogika oli hõlmata mikromuutusi, oleks üsna üllatav, kui sellises loetelus olev kategooria oleks korraga kohaldatav tervikloomade suhtes, mida ei ole mikrotasandil kuidagi muudetud. Seega selgub artikli 1 lõike 2 üldisest struktuurist üsna hästi, mida liidu seadusandja võis punktis e silmas pidada, nimelt just seda, millele seal on viidatud: *loomse päritoluga* (selles mõttes eelkõige bioloogiliselt või keemiliselt või muul viisil, sealhulgas mikrobioloogilisel tasandil põhjustatud muudatuste teel loomadelt saadud) *toiduaineid*.

2) Ajalooline kontekst *ja seadusandja tahe*

45. Mis puudutab ajaloolist konteksti ja seadusandja tahet, märgib komisjon, et ei ole selge, kas liidu seadusandja soovis konkreetselt silmas pidada putukaid. Veelgi ebaselgem on, kas ta oli teadlik ohtudest, mis võivad selliste toodete tarbimisega kaasneda. On tõenäoline, et liidu seadusandja otsustas reguleerida vaid neid tooteid, mille turustamist ta 1997. aastal eeldas.

46. Määruse nr 258/97 artikli 1 lõike 2 seadusandlikust kujunemisloost nähtub, et algul pakkus komisjon välja üsna laiahaardelise lähenemisviisi. Nimelt tegi komisjon algses määruseelnõus 1992. aastal ettepaneku hõlmata tooted, „mis on toodetud või koosnevad organismist või organismi osast, mida ei ole tavapäraselt toiduks kasutatud, või sisaldavad seda“.[14] See tõesti lai määratlus kadus komisjoni ettepanekust pärast esimest lugemist Euroopa Parlamendis.

12 Möönan, et selles valdkonnas ei tule kohe pähe just palju näiteid, eriti kui jätta arvestamata võlujookide turg (mis on pärast Harry Potterit kahtlemata heal järjel).

13 Mida on osundatud käesoleva ettepaneku punktis 5.

14 Määruseelnõu (COM/92/295FINAL – SYN 426 (EÜT 1992, C 190, lk 3)) I lisa teine taane.

47. Seega, niivõrd kui saab kindlaks teha võimaliku tahte tekkimist, oli hoopis nii, et algset ulatuslikku määratlust kärbiti suuresti. Liidu seadusandja tahe ei olnud laiahaardeliselt hõlmata *loomadega* seotud uuendtoitu, välja arvatud selles osas, mis jäi alles artikli 1 lõike 2 punkti e, nimelt piiratud alamkategoorias „loomse päritoluga toidu koostisosad“. See on teatavas mõttes mõistetav, sest 1997. aastal näis, et olemasolevad loomsed toidud on tavapäraselt kasutusel olnud kaua. Euroopas ei olnud sedalaadi uuendtoitusid selles osas, mis puudutab terveid loomi, ja traditsioonilised toidud olid juba hõlmatud teiste liidu õigusaktidega.[15]

48. Lõpuks, niivõrd kui küsimus oli *putukates* kui toidus, näib, et liidu seadusandjal ei olnud nendega seoses konkreetset tahet. Lõppude lõpuks, miks pidanukski: terved putukad ega ka putukaosad ei olnud tollases Euroopas õigupoolest menüüs.

3) Seadusandja valikute tõlgendamine või õigustamine

49. Hoolimata äsja tutvustatud selgest sõnastusest ja struktuurilistest argumentidest kaitsevad Prantsuse ja Itaalia valitsus seisukohta, et terved putukad olid määrusega nr 258/97 hõlmatud selle määruse üldise ülesehituse ja eesmärgi põhjal. Nimetatud valitsuste argumendid seoses määruse nr 258/97 ülesehitusega on sisuliselt kahetised.

50. Esiteks tehti määruse nr 258/97 artikli 1 lõike 2 punktis e selgelt vahet selle põhjal, kas toit ja toidu koostisosad tulevad taimedest või loomadest. *Taimedest* saadavad toidud olid määrusega nr 258/97 laiahaardeliselt hõlmatud sõnastusega „taimse päritoluga toit ja toidu koostisosad“. Nii kuulusid artikli 1 lõike 2 punkti e kohaldamisalasse tõepoolest 1) taimedest koosnev toit, 2) taimse päritoluga toit, 3) taimedest koosnevad toidu koostisosad ja 4) taimse päritoluga toidu koostisosad.[16] Seevastu loomse toidu osas hõlmas artikli 1 lõike 2 punkt e vaid üht alamkategooriat, nimelt loomse *päritoluga toidu koostisosi*. Selles suhtes väidab Prantsuse valitsus, et kui ühest küljest loomadega ja teisest küljest taimedega seoses kasutatud sõnastused erinesidki, tuleb neid tõlgendada ühtemoodi.

51. Teiseks on küsimus *loomade kategooria* enda sisemises loogikas, mis taandub küsimusele, miks peaksid olema hõlmatud kõigest loomse päritoluga koostisosad, mitte aga loomad tervikuna. Sellega seoses märgib Prantsuse valitsus, et oleks ebaloogiline eristada toitu ja toidu koostisosi, sest lõpuks söövad tarbijad need kõik ära. Samuti oleks mõttetu kohaldada uuendtoidu suhtes kehtivad õigusnorme toidu koostisosadele, mis sisaldavad putukate osi, kuid arvata välja terved putukad, nagu väidab ka Itaalia valitsus.

52. Samuti on Prantsuse valitsus seisukohal, et otsus, nagu ei kuuluks terved putukad ja nende osad määruse nr 258/97 kohaldamisalasse, rikuks diskrimineerimiskeelu põhimõtet putukaid sisaldavaid toitusid turustavate ettevõtjate ja inimtoiduks mõeldud terveid putukaid turustavate ettevõtjate vahel. Kuna mõlemad on sarnases olukorras, peaksid nende suhtes kehtima ühed ja samad õigusnormid.

53. Minu arvates kuuluvad Prantsuse valitsuse argumendid „üldise ülesehituse“ valdkonnas nn miks-ka-mitte-argumentide hulka, millele võib kõige elementaarsemal tasandil ja seadusteksti tõlgendamise valdkonnas lihtsalt vastata: „Sellepärast, et nii ei ole kirjas.“ Niisuguste argumentidega asetatakse kahtluse alla liidu seadusandja tehtud valikud ja sisse seatud kategooriad, viidates, nagu oleks võidud hõlmata sama hästi ka midagi muud. Nendega hakatakse juba vihjama sellele, mis on

15 Loomade osadest koosnev või saadud „traditsiooniline“ toit või toidu koostisosad olid ise tavapäraselt reguleeritud teiste liidu õigusaktide seas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT 2002, L 31, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 463).

16 Loomulikult jällegi tingimusel, et need ei olnud „traditsiooniliste paljundamis- või kasvatusmeetodite abil saadud toit ja toidu koostisosad, mida kogemuste põhjal võib pidada ohutuks“.

sisuliselt Prantsuse valitsuse peamine argument ja mis on suunatud täielikult määruse nr 258/97 eesmärgile: kuna kõnealuse õigusakti eesmärk on kaitsta rahvatervist ning kuna nimetatud valitsus usub, et ka tervetest putukatest võib tekkida rahvatervisega seotud probleeme, peaksid need olema hõlmatud olenemata sellest, mis on tekstis kirjas.

54. Käsitlen neid argumente järgmises jaos, mis puudutab määruse nr 258/97 eesmärki ja seda, mida see võib nende mõistete tõlgendamise seisukohast tähendada. Ent minu arvates ja igal juhul on struktuuriline vastus nendele küsimustele käesoleva jao a ja b osades juba antud, niivõrd kui sellist vastust on üldse tegelikult vaja anda teisese õiguse selge sätte *tõlgendamisel* (kui vastust vajav küsimus harilikult puudutab õigusaktis sisalduva tähendust), erinevalt olukorrast, kus on vaidlustatud selle *kehtivus* (kui seadusandjalt võib tõepoolest küsida, mis ajendas teda mõnd muud kategooriat sisse (või välja) jätma, ning tuleb seega selgitada ja põhjendada seadusandja loogikat).

55. Määrus nr 258/97 näib olevat olnud suunatud loomset päritolu koostisosadele, mitte tervetele loomadele, põhjusel, et selle määruse üldine suund näib olevat olnud seotud toidus mikro-, mitte makrotasandil põhjustatud muudatustega. Laiem hõlmavus (tervete) taimede osas, kui võrrelda (tervete) loomadega, näib olevat olnud valitud põhjusel, et kuigi taimi on modifitseeritud juba aastakümneid,[17] ei olnud eurooplased selle määruse vastuvõtmise ajal veel hakanud muutma oma tarbimisharjumusi seoses loomadega. Eeldatavasti ei olnud seega vaja sel viisil hõlmata terveid loomi peale nende, mis olid juba hõlmatud artikli 1 lõike 2 teistes punktides.

C. Määruse nr 258/97 teksti „uus tõlgendus“ selle eesmärki (või üht eesmärkidest) arvesse võttes?

56. Prantsuse valitsuse peamine argument, mida on põhjendatud viidetega mitmetele uuringutele ja raportitele, mida on esitanud tema enda asutused, on seotud määruse nr 258/97 kaitsva eesmärgiga. Argument on järgmine. Määruse nr 258/97 sõnastatud eesmärk on kaitsta rahvatervist. Selle eesmärgi täitmiseks hõlmaks määrus nr 258/97 loomse päritoluga toidu koostisosi. Seega oleksid hõlmatud ka putukatest saadud koostisosad. Kui liidu seadusandja seega tunnistas, et putukate osad saavad kujutada endast ohtu tervisele ja need peaksid seetõttu selle määruse kohaldamisalasse kuuluma, peaksid sinna seda enam kuuluma ka terved putukad, sest nendest tuleneb sama, kui mitte suuremgi oht.

57. Apellandi sõnul ei muuda eelmise määruse eesmärk kaitsta rahvatervist tõsiasja, et terved putukad selle esemelisse kohaldamisalasse ei kuulunud. Selle määruse sõnastus on piisavalt selge. Seega ei ole vajadust tugineda määruse nr 258/97 teleoloogilisele tõlgendusele.

58. Komisjoni sõnul oli tervete putukate väljajätmine kooskõlas määruse nr 258/97 teise eesmärgiga aidata kaasa siseturu väljakujunemisele. Kui liidu seadusandja saab tugineda ELTL artiklile 114, et hoida ära tulevasi kaubandustõkkeid, mis tulenevad lahknevustest liikmesriikide seaduste vahel, peab selliste tõkete tekkimine olema tõenäoline ja vaidlusaluse meetme eesmärk peab olema neid ära hoida.

59. Sisuliselt pakub Prantsuse valitsus, keda toetab Itaalia valitsus, välja määruse nr 258/97 kohaldamisala *teleoloogilise laiendamise*. Miski, mis ei olnud varem hõlmatud, peaks seda nüüd olema, sest see kujutab endast sama laadi ohtu.

60. Kohtute arsenalis on tõepoolest olemas tõlgendusmeetod nimetusega *kitsendav teleoloogiline tõlgendamine*: miski, mis esmapilgul on vaidlusaluses õigusaktis kasutatud mõistete tavapärasel tõlgendamisel hõlmatud, arvatakse lõpuks kohtulikult välja, sest õigusakti eesmärki silmas pidades ei oleks seda üldse tulnud lisadagi. See sattus korvi lihtsalt seetõttu, et tavapäraselt kasutavad seadusandjad laiu ja avatud mõisteid. Nii võib juhtuda, et nende kohaldamine ilma kitsendava teleoloogilise tõlgenduseta osutub asjakohatult liiga laiaks.

17 Nagu on ka sõnaselgelt tunnistatud määruse nr 258/97 põhjenduse 4 viites uudsetele taimesortidele ja põllumajandustaimede sortidele.

61. Ent kui võtta seadusandlikus aktis sõnastatud eesmärk või nagu komisjon on õigesti osutanud, vaid üks nendest, ning hakata kirjutama juurde uusi kategooriaid, mida ei ole selles õigusaktis varem ette nähtud, võib seda tõepoolest nimetada seadusandliku akti „esemelise kohaldamisala teleoloogiliseks laiendamiseks“. Kui aga see eufemism kõrvale jätta, on niisugune tegevus laiemalt tuntud teise nimetusega: seadusloome.

62. Oleks mõnevõrra silmakirjalik hakata Prantsuse valitsust noomima selle eest, et ta ei ole oma seisukohtades seda piiri austanud. On aus tunnistada, et Euroopa Kohtu enda praktikaski ei ole sellest kohtu ülesannete piirangust varem laitmatult kinni peetud. Järgnevas, kui olen käsitlenud argumenti, et määruses 2015/2283 on pelgalt selgitatud seda, mis oli määruses nr 258/97 alati olemas (1), püüan veenda Euroopa Kohut, et ta ei asuks taas kord niiviisi tagantjärele tõlgenduslikult kohendama, õieti siis ümber kirjutama teisese õiguse muidu selget sätet (2).

1. Määrus 2015/2283: muudatus või kodifikatsioon?

63. Prantsuse valitsus soovitab tõlgendada määrust nr 258/97 määrust 2015/2283 *arvesse võttes*, et teha kindlaks esimesena nimetatud määruse kohaldamisala. Ta on seisukohal, et määruse 2015/2283 kohaldamisala ei olnud mõeldud laiemaks kui määrusel nr 258/97. Uues määruses on vaid seda kohaldamisala selgitatud, võttes arvesse teaduse ja tehnoloogia arengut alates 1997. aastast. See, et terved putukad ja nende osad on nüüd sõnaselgelt uutesse õigusnormidesse hõlmatud, ei tähenda, et see juba varasemates õigusnormides nii ei olnud.

64. Seda argumentatsiooni põhjendades tugineb Prantsuse valitsus määruse 2015/2283 põhjendustele 6 ja 8. Põhjenduses 6 on märgitud, et „Määruse (EÜ) nr 258/97 uuendtoidu määratlus tuleks *muuta selgemaks ja ajakohastada*“.[18] Põhjenduses 8 on märgitud: „Käesoleva määruse kohaldamisala peaks põhimõtteliselt langema kokku määruse (EÜ) nr 258/97 kohaldamisalaga. Aastast 1997 aset leidnud teaduse ja tehnoloogia arengu põhjal on siiski asjakohane uuendtoiduks loetava toidu kategooriad *läbi vaadata* ning neid *täpsustada ja ajakohastada*. Kõnealused kategooriad peaksid hõlmama terveid putukaid ja nende osi. […]“.[19]

65. Seevastu apellant ja komisjon tõlgendavad neid kahte põhjendust erinevalt. Apellandi sõnul ei tähenda see, et terved putukad on nüüd määruse 2015/2283 kohaldamisalas, tingimata seda, et need seda varasemate õigusnormide kohaselt ei olnud. Tervete putukate lisamine ei ole pelgalt selgitus, vaid on uuendtoidu varasema määratluse täiendamine.

66. Pidades silmas mõlema sätte selget sõnastust, mida olen üksikasjalikult käsitlenud eelmistes käesoleva ettepaneku jagudes, pean Prantsuse valitsuse argumenti tervikuna paikapidamatuks. Esiteks piisab sellestki, kui lihtsalt vastandada teineteisele mõlema tingimuse sõnastused vastavates määrustes: ühest küljest „loomse päritoluga toidu koostisosad“ ja teisest küljest „loomadest või nende osadest koosnev, nendest saadud või toodetud toit“. Teiseks näib Prantsuse valitsus tsitaatide tasandil keskenduvat vaid tegusõnale „selgitama“, jättes tähelepanuta samamoodi esinevad ja selgelt artikuleeritud tegusõnad „ajakohastama“ ja „läbi vaatama“.

67. Kolmandaks näitab juba ainuüksi niisuguse sätte nagu määruse 2015/2283 artikli 35 lõige 2 olemasolu liidu seadusandja teadlikkust, et selle määruse esemeline kohaldamisala on üldiselt palju laiem kui eelmisel, 1997. aasta määrusel. See on ka põhjus, miks oli vaja ette näha üleminekuaeg, et lahendada nende toodete olukord, mida määruse 2015/2283 jõustumise ajal seaduslikult turustati, kuid mis määruse nr 258/97 kohaldamisalasse ei kuulunud. Komisjoni sõnul oli määruse 2015/2283 artikli 35 lõige 2 tõepoolest suunatud *tervetele putukatele*, tagamaks, et need saaksid pärast määruse 2015/2283 jõustumist jätkuvalt, olgugi et piiratud aja vältel vabas ringluses olla.

18 Kohtujuristi kursiiv.

19 Kohtujuristi kursiiv.

68. Seega on määruse 2015/2283 artikli 3 lõike 2 punkti a alapunktis v sisalduv loomse toidu määratlus võrreldes määruse nr 258/97 artikli 1 lõike 2 punktiga e selgelt muudatus, millega selle sätte kohaldamisala suuresti laiendati.

2. Määruse nr 258/97 kohaldamisala dünaamiline (taas)tõlgendamine selle eesmärgi kaudu (muutunud sotsiaalses kontekstis)?

69. Lõpuks jääb üles argument, et väidetavalt ajale jalgu jäänud liidu õigusakti on vaja „kohtulikult ajakohastada“. Kui nõustudagi, et omal ajal lünka ei esinenud, sest putukaid 1997. aastal tegelikult toidusedelis ei olnud, näib olevat lünk esinenud 2016. aastal, mil préfet de police de Paris (Pariisi politseiprefekt) andis Entomale korralduse putukad turult kõrvaldada. Kas seetõttu ei peaks olema võimalik tugineda määruse nr 258/97 artikli 1 lõike 2 punkti e „dünaamilisele tõlgendusele“, järeldamaks, et terved loomad kuulusid viimati nimetatud määruse kohaldamisalasse seoses toitumisharjumuste hilisema arengu ja nendega seotud uute ohtude esilekerkimisega?

70. Tõepoolest ei peaks (määratlemata) õigusmõistete tõlgendamine kunagi olema staatiline. See peaks reageerima ühiskondlikule, nii tehnilisele kui ka sotsiaalsele arengule.[20] Moraalsed kategooriad arenevad aja jooksul edasi.[21] Sama kehtib tehniliste määratluste kohta, näiteks mõiste „toit“ määratlus. Selliste mõistete määratlemist ei saa ajas külmutada.

71. Samas on sellisel õiguslikul dünaamikal kohtutes omad piirangud. Mainida võib kolme üldist, mis on läbivalt kohaldatavad, ning veel ühte, mis on iseäranis asjakohane väga tehnilistes valdkondades.

72. Esiteks ja eelkõige on tekst ise piirang. Väljapakutud dünaamiline tõlgendus peab olema kooskõlas sõnade loomuliku tähendusega, tõepoolest tõlgendatuna nende edasiarenevas kontekstis. Ebatõenäolisel juhul, kui 1850. aastast pärit tekst peaks viitama „vastutusele sõidukite eest“, hõlmaks see vastutus tänapäeval tõlgendatuna seega nii (bensiinimootoriga) autosid kui ka elektriautosid. Kui see tekst viitaks „vastutusele tõldade eest“, võiks (bensiinimootoriga) auto sellesse mõistesse surumine teatavatel tingimustel siiski olla võimalik. Ent kui sõnastuses peaks olema nimetatud „vastutust väikeste avalikult renditavate ühehobusekaarikute eest“, ei oleks (bensiinimootoriga) auto hõlmamine selle mõiste alla enam lihtsalt võimalik.

73. Seetõttu loeb, mida võib usutavalt hõlmata ühe või teise sõnastuse alla, jäädes selle mõistlikult tajutava semantilise ebamäärasuse piiresse, mis peaks igasugust kohtulikku tõlgendamisruumi loomulikult piiritlema. Käesoleval juhul lihtsalt ei saa terveid loomi, mida sellistena inimtoiduks kasutatakse, hõlmata „loomse päritoluga toidu koostisosade“ hulka. Euroopa Kohtu praktikas on vähemalt seoses liikmesriikide kohtutele kohaldatavate kooskõlalise tõlgendamise piirangutega[22] välja kujunenud, et tõlgendus ei saa olla *contra legem*.[23]

20 Vt minu ettepanek kohtuasjas Confédération paysanne jt (C-528/16, EU:C:2018:20, punkt 100 jj).

21 Vt hiljutisest kohtupraktikast nt seoses mõistega „kõlblus“ 27. veebruari 2020. aasta kohtuotsus Constantin Film Produktion *vs.* EUIPO (C-240/18 P, EU:C:2020:118, punkt 39).

22 Vt nt 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 100) või 15. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punkt 39).

23 Ent vt nt 27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-220/15, EU:C:2016:815, punktid 33–48), mis erines minu ettepanekust kohtuasjas komisjon *vs.* Saksamaa (C-220/15, EU:C:2016:534, punktid 23–50).

74. Teiseks kehtib õiguskindluse ja seaduse ettearvatavuse imperatiiv, eriti seoses üksikisikutega, kes peavad saama vähemalt teataval määral ette arvata, milline on kohaldatav õiguskord, ja oma käitumist sellele vastavalt kohandada.[24] Ootamatud ja seega ettearvamatud kõrvalekalded sõnade loomulikust tähendusest muudavad mis tahes õigussüsteemis orienteerumise võrdväärseks vesiliival kõndimisega. Õigusliku stabiilsuse puudumine tõlgendamisel põhjustab küünilisust normide suhtes ja austuse puudumist seaduse vastu: miks hoolida seadusest, kui miski võib tähendada ühel päeval ühte ja teisel teist?

75. Seda enam kehtivad samad piirangud siis, kui vaidlusaluse liidu meetmega on kehtestatud kohustusi või sanktsioone.[25] Olgugi et käesolev asi ei käsitle sanktsioone, puudutab see ettevõtjate kohustusi, mida neil varem kehtinud õigusnormide normaalse tõlgenduse juures ei oleks olnud.

76. Kolmandaks ei pruugi argument, mis puudutab võimude lahusust liidus horisontaalsel tasandil, millele on sagedamini viidatud kui institutsioonilisele tasakaalule, kui pidada silmas selle kohaldamise tegelikku praktikat, olla ehk kõige tugevam. Ent liidu õiguslikus kontekstis on neilsamadel tõlgenduspiirangutel ka vertikaalne või diagonaalne mõju: harilikult mõjutab liidu meetme kohaldamisala tõlgenduslik laiendamine pädevuse jaotust liidu ja liikmesriikide vahel selles küsimuses.

77. Selles aspektis on käesolev juhtum intrigeeriv. Tavapärased funktsioonid näivad olevat mõnevõrra vastupidi pööratud. Prantsuse ja Itaalia valitsus ei püüa tegelikult tagasi nõuda reguleerimispädevust, mis pidanuks liidu meetme nõuetekohase tõlgenduse kohaselt kuuluma liikmesriikidele. Nende eesmärk on vastupidine.

78. Ent kui jääda määruse nr 258/97 kohaldamisala loomuliku tõlgenduse juurde, mille olen välja pakkunud käesoleva ettepaneku eelmistes jagudes, tähendaks see, et enne määruse 2015/2283 jõustumist oleks liikmesriikidel olnud alati vabadus reguleerida putukate turuleviimist, kui nad oleksid seda soovinud. Määrus nr 258/97 seda küsimust lihtsalt ei reguleerinud. Nagu komisjon on õigesti osutanud, tähendas see, et terved loomad on välja arvatud, praktikas seda, et liikmesriikidele jäi pädevus võtta vastu eeskirju määruse kohaldamisalast välja jääva loomse toidu turuleviimise kohta.

79. Sellesse konteksti Prantsuse valitsuse üldine argument hästi ei sobitu. Ei tundu, et Prantsusmaa oleks ühtegi sellist riigisisest eeskirja vastu võtnud, olgu selles valdkonnas säilitatud pädevuse raames või kahtluse korral määruse nr 258/97 artikli 12 lõike 1 alusel. Samuti ei ole kohtutoimikus mainitud, et see liikmesriik, kui ta oleks uskunud, et vaatamata määruse nr 258/97 sõnastusele kuuluvad terved putukad tõepoolest, selle määruse kohaldamisalasse, oleks palunud lahendada selle küsimuse kui selle määruse kohaldamisala tõlgendamise küsimuse vastavalt seal sõnaselgelt ette nähtud mehhanismidele (määruse nr 258/97 artikli 1 lõige 3 koostoimes artikliga 13).

80. Ma ei soovi sellega öelda, et sisuliselt ei pruugi Prantsuse valitsuse sisulised argumendid tervete putukate inimtoiduks kasutamisega seostuvate ohtude kohta paika pidada. Pigem on mu eesmärk lihtsalt juhtida tähelepanu sellele, et kui soovida muuta need mureküsimused siduvateks õigusnormideks, mida ettevõtjad peavad järgima, oleksid muud menetluslikud võimalused olnud asjakohasemad kui püüded laiendada tagantjärele liidu õigusakti kohaldamisala küsimustele, mille suhtes see selgelt ei olnud kohaldatav.

24 Vt selle kohta nt 18. veebruari 1982. aasta kohtuotsus Zuckerfabrik Franken (77/81, EU:C:1982:70, punkt 23); 19. juuni 2012. aasta kohtuotsus Chartered Institute of Patent Attorneys (C-307/10, EU:C:2012:361, punkt 60), ja 2. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Glencore Céréales France (C-584/15, EU:C:2017:160, punkt 55). Vt samuti konkreetselt seoses määruse nr 258/97 artikli 1 lõikega 2 kohtujurist Szpunari ettepanek kohtuasjas Davitas (C-448/14, EU:C:2016:39, punkt 32).

25 Vt nt 29. märtsi 2011. aasta kohtuotsus ThyssenKrupp Nirosta *vs.* komisjon (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punktid 80 ja 81); 5. detsembri 2017. aasta kohtuotsus M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punktid 51–57), ja 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punktid 46 ja 49).

81. Neljas ja viimane on argument, mille kohaselt on teatavates konkreetsetes õigusvaldkondades, eriti niisugustes, mis puudutavad väga tehnilisi küsimusi, milles kohtutel ei ole erilist asjatundlikkust, vaja kohtulikku ettevaatust. Sellistes valdkondades ulatub kolmas üldine argument, mis puudutab võimude lahusust ja sellega kaasnevat demokraatlikku legitiimsust,[26] teadmiste ja asjatundlikkuse osas veel enamatesse mõõtmetesse.

82. Seadusandlikes menetlustes kui osas poliitikast ja kaalutlemisprotsessist kuulatakse ära ja seal loodetavasti kajastuvad nii üldsuse kui ka asjatundjate arvamused. Kohtud seevastu, eriti kui nad ei hangi eksperdiarvamusi ega kuula ekspertide ütlusi, on lihtsalt halval positsioonil sedalaadi tehnilistes küsimustes otsuste tegemiseks, eriti kui tehnilisi teadmisi või konsensust on vähe või puuduvad need üldse.[27] Seetõttu peaks nende funktsioon niisugustes valdkondades jääma parimal juhul minimaalseks, keskendudes sisuliselt kahele aspektile: paindlikkuse ja kaitsemeetmete olemasolu kontrollimine ning vaidlusalusesse õigusakti kätketud jätkuva kohandamise ja ettevaatuse võimaluste kontroll, st ühest küljest *menetluslik mõõde*, mis seisneb riski ja ebaselguse haldamises, ja teisest küljest *piiratud materiaalõiguslik sekkumine* erandjuhtudel, kui seadusandja ei reageeri radikaalselt muutunud ühiskondlikele ja tehnilistele asjaoludele.[28]

83. Ent mõlemal juhul, kui sellised õigusaktid leitakse olevat puudulikud, on asjakohasem kohtulik reaktsioon niisuguses kontekstis tühistada vaidlustatud meede või sellest eraldatavad osad ning sel viisil sundida (liidu) seadusandjat küsimust uuesti kaalutlema. Vaid harva on mõistlik kohtul, sealhulgas Euroopa Kohtul hakata „tõlgendavalt“ juurde kirjutama uusi kategooriaid, mis eeldavad kõrgel tasemel tehnilisi või teaduslikke hinnanguid ja teadmisi käsitletava teema kohta.

84. Kokkuvõttes, ilma et neid asjaolusid oleks õigupoolest sõnaselgelt esitatud, sest niisugused küsimused puudutaksid tõepoolest meetme õiguspärasust, piisab mainimisest, et ühelt poolt, nagu on kirjeldatud eelmistes käesoleva jao punktides, sisaldas määrus nr 258/97 kaitsemeedet ning läbivaatamisklausleid ja -menetlusi, mida nähtavasti ei kasutatud. Teiselt poolt on liidu seadusandja tõepoolest reageerinud ühiskondlikele ja teaduslikele muutustele selles osas, mis puudutab loomset uuendtoitu, nagu uue määruse 2015/2283 vastuvõtmisest üsna selgelt nähtub. Sellegipoolest ei tule seda määrust *de facto* tagasiulatuvalt kohaldada, sellele eelnenud määrust küsitaval viisil „kohtulikult tõlgendades“.

V. Ettepanek

85. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) küsimusele järgmiselt:

– Terved loomad, kes on mõeldud sellistena tarbimiseks, sealhulgas terved putukad, ei kuulunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. jaanuari 1997. aasta määruse (EÜ) nr 258/97 uuendtoidu ja toidu uuendkoostisosade kohta artikli 1 lõike 2 punkti e kohaldamisalasse.

26 Vt sellega seoses samuti kohtujurist Hogani hiljutine ettepanek kohtuasjas Austria *vs*. komisjon (C-594/18 P, EU:C:2020:352, punkt 42).

27 Seoses realistliku ja aruka kohtuliku kontrolli piiride tunnistamisega niisugustes küsimustes vt Bundesverfassungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohus) 23. oktoobri 2018. aasta otsus kohtuasjas nr 1 BvR 2523/13 (ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20181023.1bvr252313).

28 Üksikasjalikult minu ettepanekus kohtuasjas Confédération paysanne jt (C-528/16, EU:C:2018:20, punktid 139–141) või kohtuasjas Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, punkt 90).