CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 9 juli 2020[1]

Zaak C-526/19

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

[verzoek van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Voedselveiligheid – Nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten – Verordening (EG) nr. 258/97 – Artikel 1, lid 2 – Voedselingrediënten die uit dieren zijn geïsoleerd – Voor menselijke voeding bestemde hele insecten – Uitlegging van de materiële werkingssfeer van de verordening"

I. Inleiding

1. Zijn insecten nieuwe voedingsmiddelen? Door de geschiedenis van de mens heen zijn ze dat zeker niet. Vanuit het oogpunt van het Unierecht blijkt het antwoord evenwel minder duidelijk te zijn. Wellicht kan worden verondersteld dat insecten tot 15 mei 1997 – de bij verordening nr. 258/97[2] vastgestelde relevante datum – „in de Gemeenschap niet in significante mate voor menselijke voeding [waren] gebruikt". Is het niettemin mogelijk dat hele meelwormen, sprinkhanen en krekels ook vallen onder het tweede deel van de definitie van nieuwe voedingsmiddelen die in de onderhavige zaak aan de orde is, namelijk als „voedselingrediënten die uit dieren zijn geïsoleerd"?

2. Dat is mijns inziens niet het geval. De Franse en de Italiaanse regering hebben het Hof evenwel uitdrukkelijk verzocht om door rechtspraak de lacune in de Uniewetgeving van 1997 op te vullen. Een verzoek mag niet worden genegeerd, a fortiori niet wanneer het betrekking heeft op culinaire lekkernijen zoals die welke in de onderhavige zaak aan de orde zijn. Het is echter mogelijk – en in de onderhavige zaak noodzakelijk – om dat verzoek beleefd te weigeren door te wijzen op het onderscheid tussen wat nog kan worden aangemerkt als „rechterlijke uitlegging" van een duidelijke bepaling van afgeleid recht, en wat neerkomt op het achteraf herschrijven van die bepaling.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997 betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten (PB 1997, L 43, blz. 1).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Verordening nr. 258/97

3. In overweging 1 van verordening nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten stond te lezen dat „verschillen tussen de nationale wetgevingen met betrekking tot nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten het vrije verkeer van levensmiddelen kunnen belemmeren[, alsook] dat zij aanleiding kunnen geven tot oneerlijke concurrentievoorwaarden en aldus rechtstreeks van invloed kunnen zijn op de werking van de interne markt".

4. In overweging 2 heette het dat „met het oog op de bescherming van de volksgezondheid nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten, alvorens zij in de Gemeenschap in de handel worden gebracht, moeten worden onderworpen aan een uniforme veiligheidscontrole volgens een communautaire procedure".

5. De oorspronkelijke versie [3] van artikel 1 van verordening nr. 258/97 luidde:

„1. Deze verordening betreft het in de handel brengen in de Gemeenschap van nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten.

2. Deze verordening is van toepassing op het in de handel brengen in de Gemeenschap van voedingsmiddelen en voedselingrediënten die tot dusver in de Gemeenschap niet in significante mate voor menselijke voeding zijn gebruikt en die vallen onder de volgende categorieën:

a) voedingsmiddelen en voedselingrediënten die genetisch gemodificeerde organismen in de zin van richtlijn 90/220/EEG bevatten of die uit dergelijke organismen bestaan;

b) voedingsmiddelen en voedselingrediënten die zijn geproduceerd met genetisch gemodificeerde organismen maar deze niet bevatten;

c) voedingsmiddelen en voedselingrediënten met een nieuwe of doelbewust gemodificeerde primaire molecuulstructuur;

d) voedingsmiddelen en voedselingrediënten bestaande of geïsoleerd uit micro-organismen, schimmels of algen;

e) voedingsmiddelen en voedselingrediënten bestaande of geïsoleerd uit planten alsmede voedselingrediënten die uit dieren zijn geïsoleerd, met uitzondering van voedingsmiddelen en voedselingrediënten die volgens traditionele vermeerderings- of teeltmethodes zijn verkregen en die sinds lang veilig voor voedingsdoeleinden worden gebruikt;

f) voedingsmiddelen en voedselingrediënten waarop een weinig gebruikt productieprocedé is toegepast, voor zover dit procedé wijzigingen in de samenstelling of de structuur van de voedingsmiddelen of voedselingrediënten veroorzaakt die significant zijn voor hun voedingswaarde, hun metabolisme of hun gehalte aan ongewenste stoffen.

3 Zoals vastgesteld in 1997 en gepubliceerd in PB 1997, L 43, blz. 1. Bij opeenvolgende wijzigingen van de verordening zijn artikel 1, lid 2, onder a) en b), echter weggelaten. De inhoud daarvan werd in de praktijk overgenomen in andere maatregelen van afgeleid recht.

3. In voorkomend geval kan volgens de procedure van artikel 13 worden vastgesteld of een soort voedingsmiddel of voedselingrediënt onder het bepaalde in lid 2 van dit artikel valt."

6. In artikel 3, lid 1, van verordening nr. 258/97 was bepaald:

„Voedingsmiddelen of voedselingrediënten die onder deze verordening vallen:

– mogen geen gevaar voor de consument opleveren;

– mogen de consument niet misleiden;

– mogen niet zodanig van de voedingsmiddelen of voedselingrediënten ter vervanging waarvan zij zijn bedoeld, verschillen dat de normale consumptie ervan uit voedingsoogpunt voor de consument nadelig zou zijn."

7. Artikel 12 van deze verordening luidde:

„1. Indien een lidstaat ingevolge nieuwe informatie of een nieuwe beoordeling van bestaande informatie gegronde redenen heeft om aan te nemen dat het gebruik van een voedingsmiddel of voedselingrediënt dat conform is aan deze verordening, gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu kan opleveren, kan die lidstaat de handel in en het gebruik van het betreffende voedingsmiddel of voedselingrediënt op zijn grondgebied tijdelijk schorsen of beperken. De betrokken lidstaat stelt de overige lidstaten en de Commissie daarvan onverwijld in kennis onder opgave van de redenen die tot zijn besluit hebben geleid.

2. De Commissie onderzoekt zo spoedig mogelijk in het Permanent Comité voor levensmiddelen de in lid 1 bedoelde redenen; zij neemt passende maatregelen volgens de procedure van artikel 13. De lidstaat die het in lid 1 bedoelde besluit heeft aangenomen, kan dit besluit handhaven tot op het tijdstip van inwerkingtreding van deze maatregelen."

2. Verordening nr. 2015/2283

8. Bij verordening (EU) 2015/2283 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende nieuwe voedingsmiddelen is verordening nr. 258/97 met ingang van 1 januari 2018 ingetrokken.

9. Overweging 6 van verordening 2015/2283 luidt:

„De bestaande definitie van nieuwe voedingsmiddelen in verordening (EG) nr. 258/97 moet worden verduidelijkt en bijgewerkt door een verwijzing naar de algemene definitie van levensmiddelen in verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad."

10. In overweging 8 van verordening 2015/2283 staat te lezen:

„Het toepassingsgebied van deze verordening moet in principe hetzelfde blijven als dat van verordening (EG) nr. 258/97. Het is echter gepast om, op basis van wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen die zich sinds 1997 hebben voorgedaan, de categorieën levensmiddelen die nieuwe voedingsmiddelen zijn te herzien, te verduidelijken en bij te werken. Tot die categorieën moeten hele insecten en delen daarvan behoren. […]"

11. Artikel 2, lid 1, van verordening 2015/2283 bepaalt dat „[d]eze verordening […] van toepassing [is] op het in de Unie in de handel brengen van nieuwe voedingsmiddelen".

12. In artikel 3, lid 2, onder a), v), van verordening 2015/2283 worden „nieuwe voedingsmiddelen" als volgt gedefinieerd:

„alle levensmiddelen die binnen de Unie vóór 15 mei 1997 niet in significante mate voor menselijke voeding werden gebruikt, ongeacht de datums waarop lidstaten tot de Unie zijn toegetreden, en die onder ten minste een van de volgende categorieën vallen:

[…]

v) levensmiddelen bestaand uit, geïsoleerd uit of geproduceerd uit dieren of delen daarvan, met uitzondering van dieren die zijn verkregen volgens traditionele teeltmethoden die reeds vóór 15 mei 1997 in de Unie voor de productie van levensmiddelen werden gebruikt voor zover de levensmiddelen van deze dieren een geschiedenis van veilig gebruik in de Unie als levensmiddel hebben".

13. Artikel 35 van verordening 2015/2283, met als opschrift „Overgangsmaatregelen", bepaalt in lid 2:

„Levensmiddelen die niet binnen het toepassingsgebied van verordening (EG) nr. 258/97 vallen, die uiterlijk 1 januari 2018 rechtmatig in de handel zijn gebracht en binnen het toepassingsgebied van deze verordening vallen, mogen in de handel blijven worden gebracht totdat overeenkomstig de artikelen 10 tot en met 12 of de artikelen 14 tot en met 19 van deze verordening een besluit is genomen naar aanleiding van een toelatingsaanvraag voor een nieuw voedingsmiddel of over een kennisgeving voor een traditioneel levensmiddel uit een derde land, uiterlijk ingediend op de in de overeenkomstig artikel 13 respectievelijk artikel 20 van deze verordening vastgestelde uitvoeringshandelingen genoemde datum, maar niet later dan 2 januari 2020."

III. Feiten, nationale procedure en prejudiciële vraag

14. Entoma (hierna: „verzoekster") is een onderneming die producten in de handel brengt die bestaan uit voor menselijke voeding bestemde meelwormen, sprinkhanen en krekels in de vorm van hele insecten.

15. Bij beschikking van 27 januari 2016 heeft de préfet de police de Paris (politieprefect van Parijs, Frankrijk) voor die producten een tijdelijk handelsverbod opgelegd en gelast dat zij uit de handel werden genomen totdat zij zouden worden toegelaten om in de handel te worden gebracht na een beoordeling die moest aantonen dat zij geen enkel gevaar opleveren voor de consument.

16. Verzoekster heeft tegen die beschikking een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de tribunal administratif de Paris (bestuursrechter in eerste aanleg Parijs, Frankrijk). Bij vonnis van 9 november 2017 heeft deze rechter het beroep verworpen. Op 22 maart 2018 heeft de cour administrative d'appel de Paris (bestuursrechter in tweede aanleg Parijs, Frankrijk) het door verzoekster ingestelde hoger beroep verworpen.

17. Voor de verwijzende rechter, de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk), waarbij een hogere voorziening over rechtsvragen is ingesteld, heeft verzoekster met name aangevoerd dat de rechter in tweede aanleg blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat verordening nr. 258/97 van toepassing was op het in de handel brengen van haar producten. Hele insecten die als zodanig worden geconsumeerd, waren namelijk uitgesloten van de werkingssfeer van die verordening. Op hele insecten zijn de in artikel 35, lid 2, van verordening 2015/2283 neergelegde overgangsmaatregelen van toepassing. Het ministerie van Economische zaken en Financiën heeft daarentegen gesteld dat verordening nr. 258/97, waarmee een doelstelling van volksgezondheid werd nagestreefd, ook van toepassing was op hele insecten, omdat de consumptie ervan even riskant is als de consumptie van voedselingrediënten die uit dieren zijn geïsoleerd.

18. Tegen deze feitelijke en juridische achtergrond heeft de Conseil d'État besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 1, lid 2, onder e), van [verordening nr. 258/97] van 27 januari 1997 aldus worden uitgelegd dat de werkingssfeer ervan zich uitstrekt tot voedingsmiddelen die bestaan uit hele dieren die zijn bestemd om als zodanig te worden geconsumeerd, of is het alleen van toepassing op voedselingrediënten die uit insecten zijn geïsoleerd?"

19. Verzoekster, de Franse en de Italiaanse regering alsook de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

IV. Analyse

20. Deze conclusie is als volgt opgebouwd. Het valt nauwelijks te betwijfelen dat hele dieren, waaronder insecten, binnen de werkingssfeer van de nieuwe verordening 2015/2283 vallen (A), maar dat gold kennelijk niet met betrekking tot verordening nr. 258/97, gelet op de bewoordingen daarvan (B). Daarbij komt dat een – door de Franse en de Italiaanse regering in wezen voorgestane – teleologische uitbreiding van de werkingssfeer van een instrument van afgeleid recht die in strijd is met de duidelijke bewoordingen daarvan, naar mijn mening weinig van doen heeft met de uitlegging van een bestaande tekst, maar feitelijk veeleer neerkomt op het schrijven van een nieuwe tekst (C).

A. Artikel 3, lid 2, onder a), v), van verordening nr. 2015/2283

21. Hoewel dit enigszins ongebruikelijk is, behandel ik eerst wetgeving die in de onderhavige zaak *niet van toepassing* is, te weten verordening 2015/2283, die volgens artikel 36 ervan in werking is getreden op 1 januari 2018, en de definitie van nieuwe voedingsmiddelen in die verordening.

22. De nieuwe definitie van „nieuwe voedingsmiddelen" in artikel 3, lid 2, onder a), van verordening 2015/2283 bevat twee cumulatieve criteria: (i) het moet gaan om levensmiddelen die binnen de Unie vóór 15 mei 1997 niet in significante mate voor menselijke voeding werden gebruikt, *en* (ii) deze levensmiddelen moeten onder ten minste een van de tien in die bepaling opgesomde categorieën vallen.

23. Van die opsomming is nummer v) relevant voor de onderhavige zaak. Deze categorie omvat „ *levensmiddelen bestaand uit, geïsoleerd uit of geproduceerd uit dieren of delen daarvan*, met uitzondering van dieren die zijn verkregen volgens traditionele teeltmethoden die reeds vóór 15 mei 1997 in de Unie voor de productie van levensmiddelen werden gebruikt voor zover de levensmiddelen van deze dieren een geschiedenis van veilig gebruik in de Unie als levensmiddel hebben". [4]

24. Insecten zijn wellicht niet de meest voor de hand liggende keuze voor menselijke voeding. Het zijn echter wel (ongewervelde) dieren. Hele meelwormen, sprinkhanen en krekels zijn dan ook kennelijk levensmiddelen die *bestaan uit* of levensmiddelen die *geproduceerd zijn uit* dieren. Bovendien werden insecten – grappen over (on)opzettelijke consumptie daargelaten – vóór 15 mei 1997 in de Unie inderdaad niet in significante mate voor menselijke voeding gebruikt. Daarnaast staat in overweging 8 van verordening 2015/2283 expliciet te lezen dat „[tot] de categorieën levensmiddelen die nieuwe voedingsmiddelen zijn […] hele insecten en delen daarvan [moeten] behoren".

25. In het kader van de nieuwe regeling vallen voor menselijke voeding bestemde hele insecten dus binnen de werkingssfeer van verordening 2015/2283. Er zijn twee redenen waarom ik deze regeling, die in de onderhavige zaak niet van toepassing was, als eerste noem.

4 Cursivering van mij.

26. In de eerste plaats voeren de Franse en de Italiaanse regering in wezen aan dat de nieuwe regeling en de nieuwe definities enkel verduidelijken wat reeds voorheen gold toen verordening nr. 258/97 van kracht was. Daarom is een vergelijking tussen de respectievelijke bewoordingen van de twee regelingen noodzakelijk.

27. In de tweede plaats is de verhouding tussen de inhoudelijke werkingssferen van beide verordeningen ook relevant uit specifiek temporeel oogpunt. Uit artikel 35, lid 2, van verordening nr. 2015/2283 volgt namelijk dat producten die binnen de materiële werkingssfeer van de nieuwe verordening maar buiten die van de vorige verordening vallen en die vóór 1 januari 2018 rechtmatig in de handel waren, tot 2 januari 2020 in de handel konden blijven, tenzij zich enige andere situatie voordeed die in die bepaling wordt genoemd. Mocht worden vastgesteld dat de vorige verordening in materieel opzicht *niet* van toepassing was op de in het geding zijnde producten maar dat zij toentertijd niettemin *rechtmatig* in de handel waren gebracht, dan zouden zij dus voorlopig tot 2 januari 2020 in de handel mogen blijven worden gebracht.

B. Artikel 1, lid 2, onder e), van verordening nr. 258/97

28. De verwijzende rechter wenst te vernemen of hele dieren, met name voor menselijke voeding bestemde hele insecten, *reeds* binnen de materiële werkingssfeer van verordening nr. 258/97 vielen, teneinde vast te stellen of er ten tijde van de feiten van het hoofdgeding – toen verordening nr. 258/97 nog gold – voor het in de handel brengen van de aan de orde zijnde producten een toelating op grond van die verordening vereist was.

29. Volgens verzoekster en de Commissie volgt uit de bewoordingen van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 258/97 dat voedingsmiddelen die zijn gemaakt van hele dieren, niet binnen de werkingssfeer van die bepaling vielen. Derhalve behoorden hele insecten niet tot de categorie voedselingrediënten die uit dieren zijn geïsoleerd [artikel 1, lid 2, onder e), van de verordening], noch tot een andere in artikel 1, lid 2, genoemde categorie. De Franse en de Italiaanse regering bestrijden deze gevolgtrekking op basis van de algemene opzet en de doelstelling van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 258/97.

1. Bewoordingen

30. Artikel 1, lid 2, van verordening nr. 258/97 bevatte twee cumulatieve voorwaarden waaraan voedingsmiddelen of voedselingrediënten moesten voldoen opdat zij konden worden aangemerkt als nieuw en onder die regeling vielen. In de eerste plaats gold er een *temporele* voorwaarde: verordening nr. 258/97 was van toepassing op het in de toenmalige Gemeenschap in de handel brengen van voedingsmiddelen en voedselingrediënten die voorheen (dat wil zeggen vóór 1997) in de Gemeenschap niet in significante mate voor menselijke voeding waren gebruikt. In de tweede plaats gold er een *materiële* voorwaarde: voedingsmiddelen en voedselingrediënten moesten tot een van de in artikel 1, lid 2, opgesomde categorieën behoren.

31. Over de eerste voorwaarde, de *temporele* voorwaarde, stelt de verwijzende rechter geen vragen. Hoewel de bewijsproblemen die verband houden met de vraag wie moet vaststellen of er sprake is van een „significante mate van consumptie" binnen de Gemeenschap – die de gehele Unie omvat en niet slechts één lidstaat of een deel ervan – en op welke wijze deze vaststelling moet worden gedaan, ongetwijfeld intrigerend zouden zijn, vormen zij niet het voorwerp van de onderhavige verwijzing.

32. Om dus maar direct over te gaan tot de bespreking van de *materiële* voorwaarde: wat moet worden verstaan onder „voedselingrediënten die uit dieren zijn geïsoleerd"?

33. Het begrip „ingrediënten” noch het begrip „geïsoleerd uit” was in de verordening gedefinieerd. Het is evenwel vaste rechtspraak dat de betekenis en de draagwijdte van begrippen waarvoor het Unierecht geen definitie geeft, moeten worden bepaald in overeenstemming met hun in de omgangstaal gebruikelijke betekenis, waarbij rekening moet worden gehouden met de context waarin zij worden gebruikt en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaken. [5]

34. In de Oxford English Dictionary worden *ingrediënten* gedefinieerd als „alle voedingsmiddelen of stoffen die worden gecombineerd om een bepaald gerecht te bereiden” en *isoleren* als „iets identificeren en individueel behandelen of, in de chemische biologie, het in zuivere vorm verkrijgen of extraheren (van bijvoorbeeld een verbinding)”. Daarnaast heeft de Commissie opgemerkt dat het begrip „ingrediënt” in een andere maatregel van de Unie is gedefinieerd als „elke stof of product, waaronder aroma's, levensmiddelenadditieven en voedingsenzymen, en elk bestanddeel van een samengesteld ingrediënt, die/dat bij de vervaardiging of de bereiding van een levensmiddel wordt gebruikt en nog in het eindproduct aanwezig is, zelfs in een veranderde vorm”. [6]

35. Derhalve kan worden opgemerkt dat een voedsel*ingrediënt*, ongeacht de officiële taal die wordt gebruikt [7], een bestanddeel van een ruimer, samengesteld eindproduct is. Normaal gesproken is een voedselingrediënt geen product dat bedoeld is om als zodanig te worden geconsumeerd, maar wordt het toegevoegd om een ander voedingsmiddel of een specifiek gerecht te bereiden. Uiteraard erken ik dat die grens bij bepaalde stoffen enigszins onduidelijk kan zijn. Een aantal ingrediënten kan als zodanig worden gegeten (bijvoorbeeld honing of suiker).

36. Dat geldt evenwel niet voor *hele* dieren. In die zin is het onwaarschijnlijk dat hele dieren een ingrediënt zijn. Voor vleesetende mensen vormen zij in elk geval *het voedingsmiddel* en niet *een voedselingrediënt*. Aangezien in artikel 1, lid 2, onder e), van verordening nr. 258/97 een duidelijk onderscheid werd gemaakt tussen voedingsmiddelen (producten) en voedselingrediënten, en dieren alleen werden vermeld in verband met voedselingrediënten, moet worden vastgesteld dat dieren die als zodanig worden gegeten, in hun geheel of wat bepaalde delen ervan betreft, geen „voedselingrediënt” in de zin van verordening nr. 258/97 konden zijn.

37. Voorts is er het begrip *uit dieren geïsoleerd*. [8] Anders dan bijvoorbeeld de begrippen „bestaand uit” of „geproduceerd uit” [9] verwijst „geïsoleerd uit” naar een proces van extractie uit het dier – het hele dier of delen ervan – en begrenst het de werkingssfeer van die verordening ten aanzien van dieren dus nog verder. „Geïsoleerd uit” kan op twee manieren worden gelezen: ten eerste als een chemisch, biologisch of mechanisch proces, waarbij oliën, substraten, poeders, of feitelijk alle soorten ingrediënten, uit dieren worden geëxtraheerd. Dat is zeker de meest voor de hand liggende lezing. Ten tweede is het met enige inspanning wellicht ook mogelijk om het isolatieproces op te vatten als een eenvoudige verwijzing naar de mechanische extractie van een ingrediënt uit het lichaam van een dier. In deze laatste betekenis kan „geïsoleerd uit” wellicht ook „uit het dier gehaald” betekenen, waardoor het in feite verwijst naar een onderscheiden deel van een dier of een orgaan.

5 Zie bijvoorbeeld arresten van 9 november 2016, Davitas (C-448/14, EU:C:2016:839, punt 26), en 26 oktober 2017, The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:814, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

6 Artikel 2, lid 2, onder f), van verordening nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten (PB 2011, L 304, blz. 18). Ik merk evenwel op dat in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 258/97 aroma's, levensmiddelenadditieven en extractiemiddelen uitdrukkelijk waren uitgesloten van de werkingssfeer van deze verordening.

7 Bijvoorbeeld in het Engels „food ingredients”; in het Frans „ingrédients alimentaires”; in het Duits „Lebensmittelzutaten”; in het Italiaans „ingredienti alimentari”; in het Spaans „ingredientes alimentarios”; in het Pools „składniki żywności”, en in het Tsjechisch „složky potravin”.

8 In bijvoorbeeld het Engels „isolated from animals”; in het Frans „isolés à partir d'animaux”'; in het Duits „aus Tieren isolierte”; in het Italiaans „isolati a partire da animali”; in het Spaans „obtenidos a partir de animales”; in het Pools „pochodzące od zwierząt”, en in het Tsjechisch „izolované z živočichů”.

9 De begrippen die thans in verordening 2015/2283 wordt gebruikt (zie punten 12 en 23 hierboven).

38. Bij geen enkele lezing kan „geïsoleerd uit" echter naar het hele dier verwijzen zonder dat een tautologie wordt gecreëerd waarbij hele dieren worden „geïsoleerd uit" hele dieren. [10]

39. Worden ten slotte de afzonderlijke ingrediënten van de definitie in artikel 1, lid 2, onder e), van verordening nr. 258/97 samengevoegd tot één gerecht, dan verwijst *uit dieren geïsoleerde voedselingrediënten*, bij een normale lezing van deze uitdrukking, naar bestanddelen die afkomstig zijn van dieren en die worden toegevoegd aan andere voedingsmiddelen. Met andere woorden, die verordening (i) was niet van toepassing op hele dieren die als zodanig worden gegeten; (ii) was niet van toepassing op delen van dieren die als zodanig worden gegeten; (iii) was niet van toepassing op hele dieren die worden gebruikt als ingrediënt bij de bereiding van een gerecht, voor zover dat mogelijk is, en (iv) was enkel van toepassing op specifieke delen of stukken van dieren die worden gebruikt als ingrediënt.

40. Om een specifiek, meer concreet voorbeeld te geven: hoe zit het met de consumptie van kikkerbillen? Op basis van mijn uitlegging van het begrip „voedselingrediënten die uit dieren zijn geïsoleerd" [11] zou de menselijke consumptie van kikkerbillen niet onder artikel 1, lid 2, onder e), van verordening nr. 258/97 vallen. Kikkerbillen zijn delen van dieren die bedoeld zijn om als zodanig te worden gegeten, en vormen geen uit dieren geïsoleerd ingrediënt. Een hypothetisch kikkerbillenpoeder of kikkermeel – mochten die bestaan als uit kikkers geïsoleerde ingrediënten – kunnen daarentegen wel onder die bepaling vallen.

41. Hetzelfde behoort te gelden voor delen van insecten en a fortiori voor *hele* insecten. Het staat buiten kijf dat verordening nr. 258/97 had kunnen worden toegepast op ingrediënten die uit insecten geïsoleerd zijn, als die ooit werden gebruikt als bestanddelen in andere producten. [12] Deze verordening was, gelet op haar bewoordingen, echter kennelijk niet van toepassing op hele insecten die bedoeld zijn om als zodanig te worden gegeten, net zomin als zij werd geacht op andere hele dieren van toepassing te zijn.

2. Context

42. Twee aspecten van de regelgevingscontext moeten worden vermeld: het interne systeem en de logica van verordening nr. 258/97 (1) en, voor zover na te gaan, de historische context en bedoeling van de wetgever (2). Die twee punten geven een antwoord op de door de Franse en de Italiaanse regering aangevoerde structurele argumenten die betrekking hebben op de interne logica en samenhang van de regelgevingskeuzes die de toenmalige gemeenschapswetgever heeft gemaakt (3).

1) Interne logica: structurele microwijzigingen

43. Een blik op de overige specifieke categorieën van artikel 1, lid 2, die werden geacht het inhoudelijke deel van de definitie van nieuwe voedingsmiddelen te vormen, is veelzeggend. De oorspronkelijke zes categorieën [13] hadden een vrij duidelijke gemeenschappelijke noemer: de voedingsmiddelen of voedselingrediënten waren genetisch [onder a) en b)], op moleculair niveau [onder c)] of op (biologisch) microniveau [onder d)] gemodificeerd, of werden gecreëerd door middel

10 Ik heb terdege kennisgenomen van de door de Franse regering verstrekte feitelijke precisering dat alle insecten die op de Franse markt worden verkocht voor menselijke voeding, op de een of andere wijze zijn behandeld met het oog op conservering en vervoer wanneer zij in de handel worden gebracht. Derhalve zijn die insecten volgens de Franse regering bij de verkoop ervan technisch gesproken niet meer *heel*, zoals oesters of eieren, omdat er op zijn minst water uit is gehaald. Hoewel dat argument technisch gesproken steek houdt, blijft een gedroogde hele krekel naar mijn mening een krekel, zelfs indien hij wordt verkocht als gastronomische friet.

11 Opnieuw los van de vraag of kikkerbillen tot 1997 *in de Gemeenschap* in *significante* mate voor menselijke voeding werden gebruikt. *In Frankrijk* was die consumptie zeker niet te verwaarlozen. Wat de *Unie als geheel* betreft, kan de zaak anders liggen.

12 Ik erken dat er niet veel voorbeelden zijn die in dit verband onmiddellijk bij me opkomen, afgezien van de (sinds Harry Potter ongetwijfeld bloeiende) markt voor toverdranken.

13 Weergegeven in punt 5 van deze conclusie.

van een nieuw, weinig gebruikt productieprocedé dat significante wijzigingen in de samenstelling of de structuur van de voedingsmiddelen veroorzaakte [onder f)]. Kortom, het waren onmiskenbaar de microwijzigingen in de organismen die bedoeld waren om uiteindelijk door mensen te worden geconsumeerd, die werden geacht onder het betreffende instrument te vallen.

44. Een dergelijke interne context en logica bevestigen enkel dat de letterlijke lezing van artikel 1, lid 2, onder e), van verordening nr. 258/97 juist is: indien de logica van de in artikel 1, lid 2, opgesomde categorieën erin bestond dat zij betrekking hadden op microwijzigingen, zou het nogal verrassend zijn dat een van die categorieën plotseling van toepassing zou zijn op hele dieren die op microniveau geen enkele wijziging hadden ondergaan. Uit de structuur van artikel 1, lid 2, als geheel blijkt dan ook vrij duidelijk wat de Uniewetgever onder e) kan hebben beoogd, namelijk zich precies te richten op datgene wat daar staat: *voedselingrediënten die uit dieren zijn geïsoleerd* (in die zin hoofdzakelijk biologisch of chemisch, of op enige andere wijze die microbiologische wijzigingen met zich brengt).

2) Historische context en bedoeling van de wetgever

45. Wat de historische context en bedoeling van de wetgever betreft, stelt de Commissie dat het niet zeker is of de Uniewetgever zich specifiek op insecten wilde richten. Het is nog minder zeker of hij zich bewust was van de risico's die de consumptie van dergelijke producten met zich zou kunnen meebrengen. Het is waarschijnlijk dat de Uniewetgever heeft besloten om alleen regelgeving op te stellen voor producten waarvan hij in 1997 voorzag dat die in de handel zouden worden gebracht.

46. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 258/97 blijkt dat de Commissie aanvankelijk een vrij omvattende benadering heeft voorgesteld. In haar eerste voorstel voor een verordening uit 1992 heeft de Commissie namelijk voorgesteld om „producten die zijn vervaardigd met behulp van, of die geheel of gedeeltelijk bestaan uit, organismen of delen van organismen waarvan het gebruik bij de fabricage van levensmiddelen nog niet is ingeburgerd" binnen de werkingssfeer van de verordening te doen vallen.[14] Deze zonder twijfel ruime definitie is in het gewijzigde voorstel van de Commissie na de eerste lezing van het Europees Parlement weggevallen.

47. Voor zover er dus een bedoeling kan worden vastgesteld, is dat veeleer dat de oorspronkelijke ruime definitie aanzienlijk werd ingeperkt. De Uniewetgever beoogde niet om op omvattende wijze nieuwe van *dieren* afkomstige voedingsmiddelen onder de verordening te doen vallen, met uitzondering van hetgeen in artikel 1, lid 2, onder e), is blijven staan in de vorm van de beperkte subcategorie „voedselingrediënten die uit dieren zijn geïsoleerd". Dat is in zekere zin begrijpelijk omdat in 1997 de beschikbare op dieren gebaseerde voedingsmiddelen een lange geschiedenis van gebruik als levensmiddel leken te hebben. In Europa waren er geen nieuwe voedingsmiddelen van die aard wat hele dieren betreft, en de traditionele op dieren gebaseerde voedingsmiddelen vielen al onder andere gedeelten van de Uniewetgeving.[15]

48. Ten slotte lijkt de Uniewetgever geen specifieke bedoelingen te hebben gehad ten aanzien van *insecten* als voedingsmiddelen. Waarom zou hij? Hele insecten of delen daarvan stonden toentertijd in Europa immers niet bepaald op het menu.

14 Tweede streepje van bijlage I bij het voorstel voor een verordening [COM(92) 295 def. – SYN 426 (PB 1992, C 190, blz. 3)].

15 „Traditionele" voedingsmiddelen of voedselingrediënten die bestaan uit of geïsoleerd zijn uit delen van dieren, vielen zelf normaal gesproken onder andere gedeelten van de Uniewetgeving, waaronder verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB 2002, L 31, blz. 1).

3) Uitlegging versus rechtvaardiging van regelgevingskeuzes

49. Ondanks de hierboven besproken duidelijke bewoordingen en structurele argumenten verdedigen de Franse en de Italiaanse regering de opvatting dat hele insecten onder verordening nr. 258/97 vielen op basis van de algemene opzet en de doelstelling van deze verordening. De door die regeringen aangevoerde argumenten in verband met de structuur van verordening nr. 258/97 zijn in wezen tweeledig.

50. In de eerste plaats werd er in artikel 1, lid 2, onder e), van verordening nr. 258/97 een duidelijk onderscheid gemaakt naargelang voedingsmiddelen en voedselingrediënten afkomstig zijn van planten dan wel van dieren. Op voedingsmiddelen die *van planten* afkomstig zijn, was verordening nr. 258/97 op omvattende wijze van toepassing, aangezien deze verordening zich uitstrekte tot „voedingsmiddelen en voedselingrediënten bestaande of geïsoleerd uit planten". Artikel 1, lid 2, onder e), had dus zonder twijfel betrekking op (i) voedingsmiddelen die bestaan uit planten, (ii) voedingsmiddelen die geïsoleerd zijn uit planten, (iii) voedselingrediënten die bestaan uit planten en (iv) voedselingrediënten die geïsoleerd zijn uit planten.[16] Wat voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong betreft, strekte artikel 1, lid 2, onder e), zich daarentegen uit tot slechts één subcategorie, te weten *voedselingrediënten* die uit dieren zijn *geïsoleerd*. In dit verband voert de Franse regering aan dat uitdrukkingen die in verband met dieren enerzijds en planten anderzijds worden gebruikt, weliswaar tekstueel verschillen maar op dezelfde wijze moeten worden gelezen.

51. In de tweede plaats is er de kwestie van de interne logica *binnen de categorie dieren* zelf, die neerkomt op de vraag waarom de verordening enkel op uit dieren geïsoleerde ingrediënten en niet op hele dieren van toepassing zou behoren te zijn. In dit verband voert de Franse regering aan dat het onlogisch zou zijn om een onderscheid te maken tussen voedingsmiddelen en voedselingrediënten, omdat zij uiteindelijk allemaal worden gegeten door consumenten. Tevens zou het zinloos zijn om de regels voor nieuwe voedingsmiddelen toe te passen op voedselingrediënten die delen van insecten bevatten, maar tegelijkertijd hele insecten uit te sluiten, zoals de Italiaanse regering betoogt.

52. Bovendien is het standpunt dat hele insecten en delen van insecten niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 258/97 vielen, volgens de Franse regering in strijd met het beginsel van gelijke behandeling van enerzijds ondernemingen die insecten bevattende voedingsmiddelen in de handel brengen en anderzijds ondernemingen die hele insecten voor menselijke voeding in de handel brengen. Aangezien beide soorten ondernemingen zich in een vergelijkbare situatie bevinden, moeten beide aan dezelfde wetgeving worden onderworpen.

53. Naar mijn mening behoren de door de Franse regering onder het opschrift „algemene opzet" aangevoerde argumenten tot de categorie „waarom-niet-ook-argumenten", die op het meest elementaire niveau en bij de uitlegging van een juridische tekst eenvoudigweg kunnen worden beantwoord met „omdat dat er niet staat". Met dergelijke argumenten worden de door de Uniewetgever gemaakte keuzes en de door hem onderscheiden categorieën ter discussie gesteld, waarbij wordt geopperd dat er wellicht ook nog iets anders had moeten worden opgenomen. Die argumenten kondigen reeds aan wat in wezen het belangrijkste argument van de Franse regering is, dat volledig wordt uitgewerkt met betrekking tot het doel en de strekking van verordening nr. 258/97: aangezien de maatregel ertoe strekt de volksgezondheid te beschermen en de regering van mening is dat hele insecten ook tot problemen op het gebied van de volksgezondheid kunnen leiden, behoort die verordening ook van toepassing te zijn op hele insecten, ongeacht wat er in de tekst staat.

16 Uiteraard alweer op voorwaarde dat het niet ging om „voedingsmiddelen en voedselingrediënten die volgens traditionele vermeerderings- of teeltmethodes zijn verkregen en die sinds lang veilig voor voedingsdoeleinden worden gebruikt".

54. Ik kom op deze argumenten terug in het volgende deel, dat ziet op het doel van verordening nr. 258/97 en op de eventuele gevolgen daarvan voor de uitlegging van de begrippen van die verordening. Naar mijn mening is het structurele antwoord op deze vragen evenwel hoe dan ook al gegeven onder A en B van dit deel, voor zover een dergelijk antwoord überhaupt moet worden gegeven bij de *uitlegging* van een duidelijke bepaling van afgeleid recht (wanneer de te beantwoorden vraag normaal gesproken betrekking heeft op de betekenis van wat er in de wetgeving staat), anders dan wanneer de *geldigheid* van een dergelijke bepaling wordt betwist (wanneer aan de wetgever stellig kan worden gevraagd wat de reden was voor zijn keuze om bepaalde andere categorieën al dan niet op te nemen, zodat hij de onderliggende logica van de wetgeving moet verklaren en rechtvaardigen).

55. Verordening nr. 258/97 heeft zich kennelijk gericht op ingrediënten die afkomstig zijn van dieren en niet op hele dieren, omdat de algemene strekking van de verordening wijzigingen van voedingsmiddelen op micro- en niet op macroniveau betrof. Dat met betrekking tot (hele) planten voor een ruimere benadering is gekozen dan met betrekking tot (hele) dieren, lijkt het gevolg te zijn van het feit dat planten ten tijde van de vaststelling van die verordening al tientallen jaren werden gemodificeerd[17], terwijl de Europeanen toen nog niet waren begonnen hun eetgewoonten met betrekking tot dieren te wijzigen. Vermoedelijk bestond er dus geen behoefte om hele dieren onder de verordening te doen vallen, met uitzondering van de dieren waarop de andere letters van artikel 1, lid 2, reeds van toepassing waren.

C. „Nieuwe uitlegging" van de bewoordingen van verordening nr. 258/97 in het licht van de doelstelling of een van de doelstellingen van deze verordening?

56. Het belangrijkste door de Franse regering aangevoerde argument, dat wordt ondersteund door de verwijzingen naar een aantal studies en rapporten van haar nationale agentschappen, heeft betrekking op de beschermingsdoelstelling van verordening nr. 258/97. Dit argument luidt als volgt. Het verklaarde doel van verordening nr. 258/97 is de bescherming van de volksgezondheid. Met het oog op dat doel is verordening nr. 258/97 van toepassing op voedselingrediënten die zijn geïsoleerd uit dieren. Uit insecten geïsoleerde voedselingrediënten vallen dus eveneens binnen de werkingssfeer van die verordening. Aangezien de Uniewetgever aldus erkende dat delen van insecten een risico kunnen vormen voor de gezondheid en daarom binnen de werkingssfeer van verordening nr. 258/97 moesten vallen, behoorden hele insecten a fortiori eveneens binnen de werkingssfeer van die verordening te vallen, omdat zij dezelfde of zelfs grotere risico's met zich brengen.

57. Volgens verzoekster is de met de vorige verordening nagestreefde doelstelling die erin bestaat de volksgezondheid te beschermen, niet van invloed op het feit dat hele insecten niet binnen de materiële werkingssfeer van deze verordening vielen. De bewoordingen van die verordening zijn voldoende duidelijk. Derhalve hoeft van verordening nr. 258/97 geen teleologische uitlegging te worden gegeven.

58. Volgens de Commissie strookt de uitsluiting van hele insecten met de andere doelstelling van verordening nr. 258/97, namelijk bijdragen tot de totstandbrenging van de interne markt. Hoewel de Uniewetgever zich kan beroepen op artikel 114 VWEU om toekomstige belemmeringen voor de handel ten gevolge van verschillen tussen nationale wetgevingen te voorkomen, moet het wel waarschijnlijk zijn dat die belemmeringen zich zullen voordoen en moet de betreffende maatregel erop gericht zijn die belemmeringen te voorkomen.

59. Wat de Franse regering, daarin ondersteund door de Italiaanse regering, feitelijk voorstelt, is een *teleologische uitbreiding* van de werkingssfeer van verordening nr. 258/97. Iets wat voorheen niet onder deze verordening viel, zou voortaan wel binnen de werkingssfeer van die verordening moeten vallen, omdat het hetzelfde soort risico met zich meebrengt.

17 Zoals ook uitdrukkelijk wordt erkend met de in overweging 4 van verordening nr. 258/97 opgenomen verwijzing naar nieuwe plantensoorten en rassen van landbouwgewassen.

60. Het arsenaal dat de rechter ter beschikking staat, bevat inderdaad een uitleggingstechniek die *teleologische reductie* wordt genoemd: iets wat bij de normale uitlegging van de begrippen die in de aan de orde zijnde wetgeving worden gebezigd, op het eerste gezicht onder die wetgeving valt, wordt uiteindelijk door de rechter uitgesloten van de werkingssfeer ervan, omdat het, gelet op het doel en de strekking van de betreffende wetgeving, nooit binnen die werkingssfeer had mogen vallen. Het viel er enkel binnen omdat wetgevers normaal gesproken ruime en open begrippen hanteren. Het kan dus gebeuren dat de toepassing van deze begrippen zonder teleologische reductie te ruim is.

61. Er kan evenwel worden gesproken van „teleologische uitbreiding van de materiële werkingssfeer" van een wetgevingsinstrument wanneer het verklaarde doel van een wetgevingsmaatregel – of, zoals de Commissie terecht opmerkt, slechts een van de verklaarde doelen van die maatregel – met voorbijgaan aan of zelfs in strijd met de duidelijke bewoordingen van dat instrument tot uitgangspunt wordt genomen om nieuwe categorieën toe te voegen waarin de betreffende wetgeving voorheen niet voorzag. Los van dat eufemisme staat dit verschijnsel echter ook meer algemeen bekend onder een andere benaming: wetgeving uitvaardigen.

62. Het zou enigszins hypocriet zijn om nu de Franse regering te gaan verwijten dat zij die grens in haar opmerkingen niet heeft geëerbiedigd. In redelijkheid moet namelijk worden erkend dat de reputatie van het Hof met betrekking tot het eerbiedigen van die grens van de rechterlijke functie in het verleden verre van onberispelijk was. Hierna zal ik eerst ingaan op het argument dat verordening 2015/2283 slechts een verduidelijking is van hetgeen reeds onder verordening nr. 258/97 viel (1), en vervolgens zal ik trachten om het Hof er nogmaals van te overtuigen zich niet in te laten met dit soort interpretatieve aanpassingen achteraf, of eigenlijk met het herschrijven van wat overigens een duidelijke bepaling van afgeleid recht is (2).

1. Verordening nr. 2015/2283: wijziging of codificatie?

63. De Franse regering stelt voor om verordening nr. 258/97 uit te leggen *in het licht van* verordening 2015/2283, teneinde de werkingssfeer van eerstgenoemde verordening vast te stellen. Zij is van mening dat het niet de bedoeling was dat verordening 2015/2283 een ruimere werkingssfeer zou hebben dan verordening nr. 258/97. De nieuwe verordening heeft die werkingssfeer volgens haar enkel verduidelijkt, gelet op de wetenschappelijke en technologische evolutie sinds 1997. Dat hele insecten en delen daarvan thans uitdrukkelijk binnen de werkingssfeer van de nieuwe voorschriften vallen, betekent niet dat dit niet reeds het geval was bij de vorige voorschriften.

64. Ter verdediging van deze gedachtegang beroept de Franse regering zich op de overwegingen 6 en 8 van verordening 2015/2283. In overweging 6 staat te lezen dat „[d]e bestaande definitie van nieuwe voedingsmiddelen in verordening (EG) nr. 258/97 moet worden *verduidelijkt en bijgewerkt*".[18] Overweging 8 luidt: „Het toepassingsgebied van deze verordening moet in principe hetzelfde blijven als dat van verordening (EG) nr. 258/97. Het is echter gepast om, op basis van wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen die zich sinds 1997 hebben voorgedaan, de categorieën levensmiddelen die nieuwe voedingsmiddelen zijn *te herzien, te verduidelijken en bij te werken*. Tot die categorieën moeten hele insecten en delen daarvan behoren. […]"[19]

65. Deze twee overwegingen worden echter anders uitgelegd door verzoekster en de Commissie. Met name stelt verzoekster zich op het standpunt dat het feit dat hele insecten thans binnen de werkingssfeer van verordening 2015/2283 vallen, niet noodzakelijk impliceert dat ook de eerdere voorschriften van toepassing waren op hele insecten. Dat de werkingssfeer van die verordening zich mede uitstrekt tot hele insecten, is niet louter een verduidelijking maar een aanvulling van de eerdere definitie van nieuwe voedingsmiddelen.

18 Cursivering van mij.

19 Cursivering van mij.

66. Gelet op de duidelijke bewoordingen van beide bepalingen, die in de eerdere delen van deze conclusie uitvoerig zijn besproken, is het argument van de Franse regering naar mijn mening volkomen onhoudbaar. In de eerste plaats kan ermee worden volstaan de bewoordingen van beide voorwaarden in de respectieve verordeningen eenvoudigweg naast elkaar te leggen: „voedselingrediënten die uit dieren zijn geïsoleerd" enerzijds en „levensmiddelen bestaand uit, geïsoleerd uit of geproduceerd uit dieren of delen daarvan" anderzijds. In de tweede plaats richt de Franse regering zich op het niveau van de aangehaalde overwegingen kennelijk enkel op de term „verduidelijken", terwijl zij geen aandacht besteedt aan de eveneens in die overwegingen gebezigde en duidelijk tot uitdrukking gebrachte woorden „bijwerken" en „herzien".

67. In de derde plaats toont op structureel niveau alleen al het feit dat een bepaling als artikel 35, lid 2, van verordening 2015/2283 bestaat, aan dat de Uniewetgever zich er terdege van bewust was dat de materiële werkingssfeer van die verordening in het algemeen veel ruimer is dan die van de voorloper ervan uit 1997. Dat is tevens de reden waarom de noodzaak bestond om in een overgangsperiode te voorzien voor producten die bij de inwerkingtreding van verordening 2015/2283 rechtmatig in de handel waren gebracht maar niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 258/97 vielen. Volgens de Commissie had artikel 35, lid 2, van verordening 2015/2283 namelijk tot doel ervoor te zorgen dat *hele insecten* ook na de inwerkingtreding van verordening 2015/2283 vrijelijk konden blijven circuleren, zij het gedurende een beperkte periode.

68. De reikwijdte van de in artikel 3, lid 2, onder a), v), van verordening 2015/2283 vervatte definitie met betrekking tot voedingsmiddelen die afkomstig zijn van dieren, is ten opzichte van artikel 1, lid 2, onder e), van verordening nr. 258/97 dan ook heel duidelijk een wijziging, waarbij de reikwijdte van de betreffende definitie aanzienlijk wordt uitgebreid.

2. Dynamische (nieuwe) uitlegging van de werkingssfeer van verordening nr. 258/97 aan de hand van het doel van die verordening (in een gewijzigde maatschappelijke context)?

69. Ten slotte resteert het argument dat het nodig is dat een stuk Uniewetgeving waarvan wordt gezegd dat het achterhaald is, „door de rechter wordt bijgewerkt". Dat er destijds misschien geen lacune bestond, omdat insecten in 1997 niet echt op het menu stonden, neemt niet weg dat er kennelijk wel een lacune was in 2016, toen de politieprefect van Parijs Entoma gelastte om insecten uit de handel te nemen. Zou het daarom niet mogelijk moeten zijn om op basis van een „dynamische uitlegging" van artikel 1, lid 2, onder e), van verordening nr. 258/97 tot de slotsom te komen dat hele dieren binnen de werkingssfeer van die verordening vielen ten gevolge van de latere evolutie met betrekking tot eetgewoonten en het ontstaan van nieuwe risico's die daaraan verbonden zijn?

70. Het is juist dat de uitlegging van (vage) juridische begrippen nooit statisch mag zijn. Die uitlegging moet gelijke tred houden met de ontwikkeling van de samenleving, zowel op technisch als op sociaal gebied.[20] Morele categorieën veranderen in de loop der tijd.[21] Hetzelfde geldt voor technische definities, zoals die van „voedingsmiddelen". De uitlegging van dergelijke begrippen kan niet in de tijd worden bevroren.

71. Niettemin is die dynamiek in het recht aan beperkingen onderhevig wanneer het recht wordt toegepast door de rechter. In dit verband kan melding worden gemaakt van drie algemene beperkingen, die transversaal van toepassing zijn, en van een aanvullende beperking, die bijzonder relevant is op uitgesproken technische gebieden.

20 Zie mijn conclusie in de zaak Confédération paysanne e.a. (C-528/16, EU:C:2018:20, punten 100 e.v.).

21 Zie recentelijk bijvoorbeeld, wat het begrip „openbare zedelijkheid" betreft, arrest van 27 februari 2020, Constantin Film Produktion/EUIPO (C-240/18 P, EU:C:2020:118, punt 39).

72. In de eerste plaats – en bovenal – wordt een beperking gevormd door de bewoordingen zelf van de bepaling in kwestie. De voorgestelde dynamische uitlegging moet verenigbaar zijn met de natuurlijke betekenis van de woorden, die uiteraard worden uitgelegd in hun veranderende context. In het onwaarschijnlijke geval dat een tekst uit 1850 zou verwijzen naar de „aansprakelijkheid voor voertuigen", zou die aansprakelijkheid vandaag dan ook aldus worden uitgelegd dat zij mede ziet op de aansprakelijkheid voor een auto, alsook op een elektrische auto. Indien in die tekst zou worden verwezen naar de „aansprakelijkheid voor koetsen", zou het onder bepaalde voorwaarden nog steeds mogelijk kunnen zijn om een auto in het hokje van dat begrip te persen. Indien in die tekst evenwel sprake zou zijn van de „aansprakelijkheid voor kleine tweewielige rijtuigen voor verhuur aan het publiek, voortbewogen door één paard", zou het gewoonweg niet meer mogelijk zijn om onder dat begrip een auto te begrijpen.

73. Derhalve is van belang wat aannemelijkerwijs kan worden omvat door een bepaalde tekst, binnen de grenzen van de redelijkerwijs denkbare semantische vaagheid ervan, en dit behoort de natuurlijke grens te vormen voor welke uitbreiding door de rechter ook. In casu kunnen hele dieren die bestemd zijn om als zodanig te worden geconsumeerd, eenvoudigweg niet worden begrepen onder „voedselingrediënten die uit dieren zijn geïsoleerd". Volgens vaste rechtspraak van het Hof, althans die welke betrekking heeft op de grenzen van Unierechtsconforme uitlegging die gelden voor nationale rechters [22], mag deze uitlegging niet contra legem zijn. [23]

74. In de tweede plaats is er het vereiste van rechtszekerheid en voorzienbaarheid van het recht, met name voor natuurlijke personen, die tot op zekere hoogte in staat moeten zijn om te voorspellen welke wettelijke regeling van toepassing is en om hun gedrag daaraan aan te passen. [24] Onverwachte en dus onvoorzienbare afwijkingen van de natuurlijke betekenis van woorden maken het navigeren door een rechtssysteem tot een wandeling op drijfzand. Het gebrek aan juridische stabiliteit bij de uitlegging voedt cynisme ten aanzien van regels en minachting voor het recht: waarom zich iets gelegen laten liggen aan het recht als iets van de ene op de andere dag van betekenis kan veranderen?

75. Dezelfde grenzen zijn a fortiori van toepassing wanneer uit de aan de orde zijnde Uniemaatregel verplichtingen of sancties voortvloeien. [25] De onderhavige zaak heeft geen betrekking op sancties, maar wel op een geval waarin aan marktdeelnemers verplichtingen worden opgelegd die bij een normale uitlegging van de voorheen toepasselijke voorschriften niet voor hen zouden hebben gegolden.

76. In de derde plaats is er het argument van de horizontale scheiding der machten binnen de Unie, vaker het institutionele evenwicht genoemd, dat – gelet op de huidige toepassingspraktijk – wellicht alweer niet het sterkste argument is. Binnen de juridische context van de Unie hebben dezelfde grenzen aan de uitlegging echter ook verticale of diagonale gevolgen: wanneer de werkingssfeer van een Uniemaatregel wordt verruimd door deze maatregel uit te leggen, heeft dit normaal gesproken gevolgen voor de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten op het gebied in kwestie.

77. In zoverre is de onderhavige zaak intrigerend. Hier lijken de traditionele rollen enigszins te zijn omgekeerd. De Franse en de Italiaanse regering proberen feitelijk niet om regelgevingsterrein terug te winnen dat bij een juiste uitlegging van de werkingssfeer van een Uniemaatregel aan de lidstaten zou moeten toebehoren. Zij trachten het omgekeerde te bereiken.

22 Zie bijvoorbeeld arresten van 15 april 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 100), of 15 januari 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punt 39).

23 Zie evenwel bijvoorbeeld arrest van 27 oktober 2016, Commissie/Duitsland (C-220/15, EU:C:2016:815, punten 33-48), in tegenstelling tot mijn conclusie in de zaak Commissie/Duitsland (C-220/15, EU:C:2016:534, punten 23-50).

24 Zie in die zin bijvoorbeeld arresten van 18 februari 1982, Zuckerfabrik Franken (77/81, EU:C:1982:70, punt 23); 19 juni 2012, Chartered Institute of Patent Attorneys (C-307/10, EU:C:2012:361, punt 60), en 2 maart 2017, Glencore Céréales France (C-584/15, EU:C:2017:160, punt 55). Zie ook, in de specifieke context van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 258/97, conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak Davitas (C-448/14, EU:C:2016:39, punt 32).

25 Zie bijvoorbeeld arresten van 29 maart 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Commissie (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punten 80 en 81); 5 december 2017, M.A.S. en M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punten 51-57), en 20 maart 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punten 46 en 49).

78. Indien de in de vorige delen van deze conclusie voorgestelde natuurlijke uitlegging van de werkingssfeer van verordening nr. 258/97 werd gehandhaafd, zou dit evenwel betekenen dat het de lidstaten vóór de inwerkingtreding van verordening 2015/2283 altijd zou hebben vrijgestaan om het in de handel brengen van hele insecten op hun markt desgewenst zelf te reguleren. Verordening nr. 258/97 had eenvoudigweg geen betrekking op die aangelegenheid. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, betekende het feit dat hele dieren niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 258/97 vielen, in de praktijk dat de lidstaten bevoegd bleven om regels vast te stellen die betrekking hadden op het in de handel brengen van niet binnen de werkingssfeer van die verordening vallende voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong.

79. In dit verband ligt het algemene argument van de Franse regering enigszins moeilijk. Frankrijk lijkt dergelijke nationale voorschriften niet te hebben vastgesteld, noch op grond van de bevoegdheid die het op dit gebied had behouden, noch – in geval van twijfel – op grond van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 258/97. Daarbij komt dat nergens in het dossier van de zaak wordt vermeld dat Frankrijk – indien het van mening was dat verordening nr. 258/97, niettegenstaande de bewoordingen ervan, wel van toepassing was op hele insecten – heeft verzocht de kwestie te behandelen als een kwestie van uitlegging van de werkingssfeer van die verordening op grond van de uitdrukkelijk in die verordening neergelegde mechanismen (artikel 1, lid 3, juncto artikel 13 van verordening nr. 258/97).

80. Dit betekent niet dat de door de Franse regering aangevoerde inhoudelijke argumenten die betrekking hebben op de risico's die verbonden zijn aan de menselijke consumptie van hele insecten, ten gronde niet juist kunnen zijn. Veeleer dient eenvoudigweg te worden onderstreept dat indien men die punten van zorg wenste te vertalen in bindende voorschriften die marktactoren in acht dienden te nemen, het passender zou zijn geweest om andere procedurele wegen te bewandelen dan te trachten de werkingssfeer van een Uniemaatregel achteraf uit te breiden tot kwesties waarop hij duidelijk niet van toepassing was.

81. In de vierde plaats – en ten slotte – is er het argument dat de rechter aanmaant tot voorzichtigheid op specifieke rechtsgebieden, met name die welke betrekking hebben op zeer technische kwesties, ten aanzien waarvan rechters weinig expertise bezitten. Op die gebieden krijgt het derde algemene argument, dat ziet op de scheiding der machten en de daaruit voortvloeiende democratische legitimiteit [26], extra dimensies wat betreft kennis en expertise.

82. In wetgevingsprocedures zullen in het kader van het politieke en beraadslagingsproces zowel het publiek als deskundigen worden gehoord en zullen hun meningen – hopelijk – worden weerspiegeld. Rechters, met name zij die niet de mening van deskundigen inwinnen en geen getuigen-deskundigen horen, zijn daarentegen gewoonweg slecht toegerust om beslissingen te nemen over dergelijke technische kwesties, met name die waarover weinig of geen wetenschappelijke kennis of consensus bestaat. [27] Hun rol op dergelijke gebieden kan dus het best minimaal blijven en zich hoofdzakelijk richten op twee elementen: nagaan of er in het kader van het aan de orde zijnde instrument sprake is van flexibiliteit, van waarborgen en van mogelijkheden tot voortdurende aanpassing en het betrachten van voorzichtigheid, dat wil zeggen de *procedurele dimensie* van de beheersing van risico's en onzekerheden, enerzijds, met slechts een *beperkte inhoudelijke interventie* in uitzonderlijke gevallen waarin de wetgever niet inspeelt op radicaal gewijzigde sociale en technische omstandigheden, anderzijds. [28]

26 Zie dienaangaande ook de recente conclusie van advocaat-generaal Hogan in de zaak Oostenrijk/Commissie (C-594/18 P, EU:C:2020:352, punt 42).

27 Zie voor een realistische en verstandige erkenning van de grenzen van de rechterlijke beoordeling in dergelijke aangelegenheden de beslissing van het Bundesverfassungsgericht (federaal grondwettelijk hof, Duitsland) van 23 oktober 2018 in zaak nr. 1 BvR 2523/13 (DE:BVerfG:2018:rs20181023.1bvr252313).

28 Gedetailleerd uitgewerkt in mijn conclusie in de zaak Confédération paysanne e.a. (C-528/16, EU:C:2018:20, punten 139-141) of mijn conclusie in de zaak Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, punt 90).

83. Indien dergelijke wetgeving ontoereikend zou worden geacht, zou het in beide gevallen in die situatie evenwel een passendere reactie van de rechter zijn om de bestreden maatregel of de scheidbare onderdelen daarvan te vernietigen en aldus de (Unie)wetgever te dwingen een en ander te heroverwegen. Slechts zelden zal het een goed idee zijn dat de rechter – daaronder begrepen het Hof – met zijn „uitlegging" nieuwe categorieën gaat toevoegen waarvoor een geavanceerde technische of wetenschappelijke beoordeling en kennis van het onderwerp vereist zijn.

84. Samenvattend is het voldoende om melding te maken van twee elementen, die evenwel feitelijk niet expliciet aan de orde worden gesteld aangezien dergelijke kwesties betrekking zouden hebben op de geldigheid van een maatregel. Ten eerste bevatte verordening nr. 258/97, zoals in de vorige punten van dit deel is uiteengezet, bepalingen en procedures inzake waarborgen en herziening waarvan kennelijk geen gebruik is gemaakt. Ten tweede heeft de Uniewetgever wel degelijk ingespeeld op maatschappelijke en wetenschappelijke veranderingen wat betreft nieuwe voedingsmiddelen die bestaan uit dieren, zoals vrij duidelijk naar voren komt uit de vaststelling van een nieuwe verordening, namelijk verordening 2015/2283. Deze verordening mag echter niet achteraf met terugwerkende kracht worden toegepast door een betwistbare „rechterlijke uitlegging" te geven aan de voorloper ervan.

V. Conclusie

85. Ik geef het Hof in overweging om de prejudiciële vraag van de Conseil d'État te beantwoorden als volgt:

„Hele dieren die zijn bestemd om als zodanig te worden geconsumeerd, waaronder hele insecten, vielen niet binnen de werkingssfeer van artikel 1, lid 2, onder e), van verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997 betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten."