MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. július 9.[1]

C-526/19. sz. ügy

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

(a Conseil d'État [államtanács, Franciaország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Élelmiszerbiztonság – Új élelmiszerek és új élelmiszer-összetevők – 258/97/EK rendelet – Az 1. cikk (2) bekezdése – Állatokból izolált élelmiszer-összetevők – Emberi fogyasztásra szánt egész rovarok – A rendelet tárgyi hatályának értelmezése"

I. Bevezetés

1. Új élelmiszernek minősülnek-e a rovarok? Az emberi történelem folyamán biztosan nem. Az uniós jog alapján azonban a válasz kevésbé egyértelmű. 1997. május 15-ig, vagyis a 258/97/EK rendelet[2] által előirányzott releváns dátumig a rovarok „emberi fogyasztás céljából történő felhasználása a Közösségen belül elhanyagolható" volt. Mindazonáltal besorolható-e az egész lisztbogár, a sáska és a tücsök is az új élelmiszerek meghatározásának a jelen ügy tárgyát képező második része alá, jelesül „az állatokból izolált élelmiszer-összetevők" közé?

2. Álláspontom szerint nem. A francia és az olasz kormány azonban kifejezetten azt szorgalmazza, hogy a Bíróság az ítélkezési gyakorlata révén töltse be az uniós jogalkotó által még 1997-ben hagyott joghézagot. Egy ilyen felhívás még kevésbé hagyható figyelmen kívül akkor, ha a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló kulináris élvezetekről van szó. Ez a felhívás azonban udvariasan visszautasítható – és azt vissza is kell utasítani – annak kifejtése révén, hogy mi az, ami még valamely másodlagos jogi rendelkezés úgynevezett „bírósági értelmezésének", és mi az, ami már e rendelkezés utólagos átírásának minősül.

1 Eredeti nyelv: angol.

2 Az új élelmiszerekről és az új élelmiszer-összetevőkről szóló, 1997. január 27-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 1997. L 43., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 13. fejezet, 18. kötet, 244. o.).

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 258/97 rendelet

3. Az új élelmiszerekről és az új élelmiszer-összetevőkről szóló 258/97 európai parlamenti és tanácsi rendelet (1) preambulumbekezdése a következőképpen szólt: „[…] az új élelmiszerekre, illetve az új élelmiszer-összetevőkre vonatkozó nemzeti jogszabályok eltérései akadályozhatják az élelmiszerek szabad mozgását […] [és] tisztességtelen versenyfeltételeket teremthetnek, ezáltal közvetlenül befolyásolhatják a belső piac működését”.

4. A (2) preambulumbekezdés a következőképpen szólt: „[…] a közegészség védelmében szükség van annak biztosítására, hogy az új élelmiszereket és az új élelmiszer-összetevőket közösségi eljárás keretében egységes biztonsági vizsgálatnak vessék alá, mielőtt azokat a Közösség területén forgalomba hozzák […]”.

5. A 258/97 rendelet 1. cikkének eredeti változata[3] szerint:

„(1) Ez a rendelet az új élelmiszereknek és az új élelmiszer-összetevőknek a Közösségen belüli forgalomba hozatalára vonatkozik.

(2) Ezt a rendeletet az olyan élelmiszerek és élelmiszer-összetevők Közösségen belüli forgalomba hozatalára kell alkalmazni, amelyek emberi fogyasztás céljából történő felhasználása a Közösségen belül mindeddig elhanyagolható volt, és amelyek a következő kategóriákba tartoznak:

a) a 90/220/EGK irányelv értelmében a géntechnológiával módosított szervezeteket tartalmazó vagy ilyen szervezetekből álló élelmiszerek és élelmiszer-összetevők;

b) a géntechnológiával módosított szervezetekből előállított, de ilyen szervezeteket nem tartalmazó élelmiszerek és élelmiszer-összetevők;

c) az új vagy szándékosan módosított elsődleges molekulaszerkezettel rendelkező élelmiszerek és élelmiszer-összetevők;

d) a mikroorganizmusokból, gombákból vagy algákból álló vagy azokból izolált élelmiszerek és élelmiszer-összetevők;

e) a növényekből álló vagy azokból izolált élelmiszerek és élelmiszer-összetevők, valamint az állatokból izolált élelmiszer-összetevők, a hagyományos szaporítási vagy tenyésztési gyakorlat alapján előállított élelmiszerek és élelmiszer-összetevők kivételével, amelyek korábbi, élelmiszerként történő biztonságos felhasználása adatokkal igazolható;

f) az élelmiszerek és az élelmiszer-összetevők, amelyeknél jelenleg nem használt, az élelmiszerek vagy élelmiszer-összetevők összetételében vagy szerkezetében olyan számottevő változásokat előidéző gyártási eljárást alkalmaztak, amelyek kihatnak azok tápértékére, anyagcseréjére vagy a bennük található nemkívánatos anyagok mennyiségére.

3 Amelyet 1997-ben fogadtak el és tettek közzé (HL 1997. L 43., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 13. fejezet, 18. kötet, 244. o.). A rendelet ezt követő módosításai révén azonban elhagyták a (2) bekezdés a) és b) pontját. Azok tartalmát valójában más másodlagos jogi intézkedések vették át.

(3) Adott esetben, a 13. cikkben szabályozott eljárásnak megfelelően meg lehet állapítani, hogy az élelmiszerek vagy az élelmiszer-összetevők valamely típusa az e cikk (2) bekezdésében foglaltak hatálya alá tartozik-e.”

6. A 258/97 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése alapján:

„Az e rendelet hatálya alá tartozó élelmiszerek és élelmiszer-összetevők:

– nem veszélyeztethetik a fogyasztót,

– nem vezethetik félre a fogyasztót,

– nem térhetnek el olyan mértékben azoktól az élelmiszerektől vagy élelmiszer-összetevőktől, amelyeknek a helyettesítésére szolgálnak, hogy a szokásos fogyasztásuk táplálkozási hátrányokat okozzon a fogyasztónak.”

7. Ugyanezen rendelet 12. cikke szerint:

„(1) Ha valamely tagállam új információ vagy meglévő információ újraékelése [helyesen: újraértékelése] alapján megalapozottan feltételezi, hogy egy olyan élelmiszer vagy élelmiszer-összetevő, amely megfelel az e rendeletben foglaltaknak, az emberi egészségre vagy a környezetre nézve veszélyt jelent, saját területén a kérdéses élelmiszer vagy élelmiszer-összetevő forgalomba hozatalát és felhasználását ideiglenesen korlátozhatja vagy felfüggesztheti. Erről haladéktalanul tájékoztatja a többi tagállamot és a Bizottságot, döntése indokainak megjelölésével.

(2) A Bizottság a lehető legrövidebb időn belül megvizsgálja az (1) bekezdésben említett indokokat az Élelmiszerügyi Állandó Bizottság keretében, és a 13. cikkben szabályozott eljárásnak megfelelően megteszi a szükséges intézkedéseket. Az (1) bekezdésben meghatározott döntést meghozó tagállam döntését az intézkedések hatálybalépéséig fenntarthatja.”

2. A 2015/2283 rendelet

8. Az új élelmiszerekről szóló, 2015. november 25-i (EU) 2015/2283 európai parlamenti és tanácsi rendelet 2018. január 1-jétől hatályon kívül helyezte a 258/97 rendeletet.

9. A 2015/2283 rendelet (6) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„Az új élelmiszer fogalmának a 258/97/EK rendeletben foglalt jelenlegi meghatározását egyértelműbbé és naprakésszé kell tenni az élelmiszernek a 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott általános fogalommeghatározására történő utalással.”

10. A 2015/2283 rendelet (8) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„E rendelet hatályának elvben a 258/97/EK rendelet hatályával meg kell egyeznie. Ugyanakkor az 1997 óta bekövetkezett tudományos és technológiai fejlődés alapján indokolt felülvizsgálni, pontosítani és naprakésszé tenni az új élelmiszernek minősülő élelmiszer-kategóriákat. Ezeknek a kategóriáknak az egész rovarokra és azok részeire is ki kell terjedniük […]”.

11. A 2015/2283 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „e rendelet szabályokat határoz meg az új élelmiszerek Unión belüli forgalomba hozatalára vonatkozóan”.

12. A 2015/2283 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében szereplő fogalommeghatározások között az a) pont a következőképpen határozza meg az „új élelmiszert”:

„bármely olyan élelmiszer, amely 1997. május 15. előtt az Unión belül nem került jelentős mértékben emberi fogyasztásra történő felhasználásra (a tagállamok uniós csatlakozásának időpontjaitól függetlenül), és amely a következő kategóriák közül legalább egybe beletartozik:

[…]

v. állatokból vagy részeikből álló, azokból izolált vagy azokból előállított élelmiszerek, az 1997. május 15. előtt az Unión belül élelmiszer előállítására alkalmazott hagyományos tenyésztési gyakorlatokkal kitenyésztett állatok kivételével, amennyiben az ilyen állatokból előállított élelmiszerek korábbi, élelmiszerként történő biztonságos felhasználásának hagyománya van az Unión belül.

[…]”

13. A 2015/2283 rendelet „átmeneti rendelkezések” címet viselő 35. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A 258/97/EK rendelet hatálya alá nem tartozó olyan élelmiszerek, amelyeket 2018. január 1-ig jogszerűen forgalomba hoztak, és amelyek e rendelet hatálya alá tartoznak, az e rendelet 10–12. cikkével vagy a 14–19. cikkével összhangban hozott határozat meghozataláig továbbra is forgalomban maradhatnak egy új élelmiszerrel kapcsolatos engedélyezési kérelmet, illetve egy harmadik országból származó hagyományos élelmiszerre vonatkozó, az e rendelet 13. vagy 20. cikkével összhangban elfogadott végrehajtási szabályokban meghatározott időpontig, de legkésőbb 2020. január 2-ig benyújtott bejelentést követően.”

III. A tényállás, a nemzeti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

14. Az Entoma (a továbbiakban: felülvizsgálatot kérelmező fél) egész rovarok formájában emberi fogyasztásra szánt lisztbogárból, száskából és tücsökből álló termékeket forgalmazó vállalkozás.

15. A préfet de police de Paris (párizsi rendőrfőkapitányság, Franciaország) 2016. január 27-i határozatával felfüggesztette e termékek forgalomba hozatalát, és elrendelte azoknak a forgalomból történő kivonását mindaddig, amíg forgalombahozatali engedélyt nem szereznek az annak alátámasztására irányuló vizsgálatot követően, hogy azok nem jelentenek veszélyt a fogyasztó számára.

16. A felülvizsgálatot kérelmező fél keresetet terjesztett a tribunal administratif de Paris (párizsi közigazgatási bíróság, Franciaország) elé e határozat megsemmisítése iránt. A tribunal administratif de Paris (párizsi közigazgatási bíróság) 2017. november 9-i ítéletével elutasította a keresetet. A felülvizsgálatot kérelmező fél fellebbezését a cour administrative d’appel de Paris (párizsi közigazgatási fellebbviteli bíróság, Franciaország) 2018. március 22-én elutasította.

17. A felülvizsgálatot kérelmező fél a Conseil d’État (államtanács, Franciaország) mint kérdést előterjesztő bíróság előtt – amelyhez felülvizsgálati kérelmet nyújtott be – többek között azzal érvelt, hogy a másodfokú bíróság tévesen alkalmazta a jogot annak megállapításakor, hogy a felülvizsgálatot kérelmező fél által forgalmazott termékek a 258/97 rendelet hatálya alá tartoznak. Az önmagukban fogyasztott egész rovarok azonban nem tartoztak e rendelet hatálya alá. Az egész rovarok a 2015/2283 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése szerinti átmeneti rendelkezések hatálya alá tartoznak. A gazdasági és pénzügyminiszter azt állította, hogy a közegészségügyi célkitűzést követő 258/97 rendelet az egész rovarokra is vonatkozik, mivel az egész rovarok fogyasztása ugyanolyan kockázatot jelent, mint az állatokból izolált élelmiszer-összetevők fogyasztása.

18. E ténybeli és jogi háttér alapján a Conseil d'État (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni az 1997. január 27-i rendelet 1. cikke (2) bekezdésének e) pontját, hogy annak hatálya alá tartoznak az egész állatokból álló, ekként történő fogyasztásra szánt élelmiszerek, vagy az csak a rovarokból izolált élelmiszer-összetevőkre alkalmazandó?"

19. Írásbeli észrevételeket a felülvizsgálatot kérelmező fél, a francia és az olasz kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be.

IV. Értékelés

20. A jelen indítvány a következőképpen épül fel. Noha nem férhet sok kétség ahhoz, hogy az új 2015/2283 rendelet hatálya jelenleg ténylegesen kiterjed az egész állatokra, köztük a rovarokra (A), a 258/97 rendelet esetében – annak szövege alapján – egyértelműen nem ez volt a helyzet (B). Álláspontom szerint továbbá a másodlagos jogi eszközök hatálya e jogi eszközök egyértelmű szövege ellenére történő, lényegében – a francia és az olasz kormány álláspontja szerinti – teleologikus kiterjesztésének nem sok köze van az érvényes szöveg értelmezéséhez, az valójában inkább új szöveg megfogalmazását jelenti (C).

A. A 2015/2283 rendelet 3. cikke (2) bekezdése a) pontjának v. alpontjáról

21. Némileg szokatlan módon a jelen ügyre *nem alkalmazandó* jogi szabályozásból, vagyis a 2015/2283 rendeletből – amely annak 36. cikke értelmében 2018. január 1-jén lépett hatályba –, valamint az új élelmiszer e rendeletben szereplő fogalommeghatározásából indulok ki.

22. Az „új élelmiszer" 2015/2283 rendelet 3. cikke (2) bekezdésének a) pontjában szereplő fogalommeghatározása két együttes feltételt ír elő: i. bármely olyan élelmiszer, amely 1997. május 15. előtt az Unión belül nem került jelentős mértékben emberi fogyasztásra történő felhasználásra, *és* ii. amely a 3. cikk (2) bekezdésének a) pontjában felsorolt tíz kategória közül legalább egybe beletartozik.

23. A jelen ügy szempontjából e felsorolás v. pontja bír relevanciával. E kategóriába tartoznak az „*állatokból vagy részeikből álló, azokból izolált vagy azokból előállított élelmiszerek*, az 1997. május 15. előtt az Unión belül élelmiszer előállítására alkalmazott hagyományos tenyésztési gyakorlatokkal kitenyésztett állatok kivételével, amennyiben az ilyen állatokból előállított élelmiszerek korábbi, élelmiszerként történő biztonságos felhasználásának hagyománya van az Unión belül"[4].

24. A rovarok talán nem minősülnek egyértelműen emberi fogyasztásra szánt élelmiszernek. Ugyanakkor (gerinctelen) állatokról van szó. Az egész lisztbogár, a sáska és a tücsök tehát egyértelműen olyan élelmiszer, amely állatból *áll*, vagy amelyet állatból *állítanak elő*. A (nem) szándékos fogyasztással kapcsolatos viccektől eltekintve, a rovarokat 1997. május 15. előtt az Unión belül nem használták fel jelentős mértékben emberi fogyasztás céljából. Ezenfelül a (8) preambulumbekezdés kifejezetten úgy szól, hogy „az új élelmiszernek minősülő élelmiszer-kategóriák[nak] […] az egész rovarokra és azok részeire is ki kell terjedniük […]".

25. Az új szabályozás alapján tehát az emberi felhasználásra szánt egész rovarok a 2015/2283 rendelet hatálya alá tartoznak. Két oka is van annak, hogy miért ezt, a jelen ügyben nem alkalmazandó szabályozást említem meg elsőként.

4 Kiemelés tőlem.

26. Először is, a francia és az olasz kormány lényegében azzal érvel, hogy az új szabályozás és az új fogalommeghatározások pusztán tisztázzák azt a helyzetet, amely korábban, már a 258/97 rendelet időbeli hatálya alatt is fennállt. Ennélfogva össze kell hasonlítani a két rendelet szövegét.

27. Másodszor, a két rendelet tárgyi hatálya közötti összefüggés további időbeli relevanciával is bír. A 2015/2283 rendelet 35. cikkének (2) bekezdéséből az következik, hogy az új rendelet tárgyi hatálya alá tartozó, azonban a korábbi rendelet tárgyi hatályán kívül eső olyan termékek, amelyeket 2018. január 1-jét megelőzően jogszerűen forgalmaztak, 2020. január 2-ig a piacon maradhattak, hacsak az e rendelkezésben előirányzott bármely más körülmény meg nem valósult. Annak megállapítása esetén tehát, hogy a szóban forgó termékekre a korábbi rendelet tárgyi hatálya *nem* terjedt ki, azokat azonban a tényállás megvalósulásának időpontjában *jogszerűen* hozták forgalomba, e termékeket átmenetileg, 2020. január 2-ig továbbra is lehetett forgalmazni.

B. A 258/97 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének e) pontjáról

28. A kérdést előterjesztő bíróság – annak meghatározása céljából, hogy a szóban forgó termék forgalmazása a 258/97 rendelet alapján engedélyköteles volt-e az alapügy tényállásának megvalósulása idején, amikor a 258/97 rendelet még hatályban volt – arra kíván választ kapni, hogy az egész állatok, köztük az egész rovarok *már* a 258/97 rendeletnek is a tárgyi hatálya alá tartoztak-e.

29. A felülvizsgálatot kérelmező fél és a Bizottság álláspontja szerint a szóban forgó rendelkezés szövegéből az következik, hogy az egész állatból készült élelmiszer nem tartozott a 258/97 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének hatálya alá. Az egész rovarok tehát az állatokból izolált élelmiszer-összetevők kategóriájába (a rendelet 1. cikke (2) bekezdésének e) pontja) és az 1. cikk (2) bekezdésében felsorolt más kategóriába sem tartoztak bele. A francia és az olasz kormány ezt a következtetést kétségbe vonja a 258/97 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének általános rendszere és célja alapján.

1. Szöveg

30. A 258/97 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése értelmében az élelmiszerek vagy élelmiszer-összetevők két együttes feltétel teljesülése esetén minősülnek újnak és tartoznak e rendeleti szabályozás hatálya alá. Először is, volt egy *időbeli* feltétel: a 258/97 rendelet vonatkozott az olyan élelmiszerek és élelmiszer-összetevők forgalomba hozatalára, amelyek korábban (azaz 1997 előtt) az akkori Közösségen belül nem kerültek jelentős mértékben emberi fogyasztásra történő felhasználásra. Másodszor, volt egy *anyagi jogi* feltétel is: az élelmiszernek és az élelmiszer-összetevőknek az 1. cikk (2) bekezdésében felsorolt kategóriák valamelyikébe kellett tartozniuk.

31. A kérdést előterjesztő bíróság nem kérdőjelezi meg az első, vagyis az *időbeli* feltételt. Jóllehet kétségtelenül érdekfeszítőek az azzal kapcsolatos bizonyítási kérdések, hogy kinek és hogyan kell bizonyítania a Közösségen – vagyis egyetlen tagállam vagy annak egy része helyett az Unió egészén – belüli „jelentős mértékű felhasználást”, e kérdések nem képezik a jelen előzetes döntéshozatalra utalás tárgyát.

32. Egyből rátérve tehát az *anyagi jogi* feltételre: mit kell érteni „állatokból izolált élelmiszer-összetevők” alatt?

33. A rendelet az „összetevők” és az „azokból izolált” fogalmát sem határozta meg. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azonban azon kifejezések értelmét és terjedelmét, amelyekre az uniós jog semmilyen meghatározást nem ad, az általános nyelvhasználatban elfogadott szokásos jelentésük szerint kell meghatározni, figyelembe véve azon szövegkörnyezetet, amelyben a kifejezéseket használják, és azon

szabályozás célkitűzéseit, amelynek részét képezik.[5]

34. Az Oxford English Dictionaryben szereplő meghatározás szerint *összetevő* „minden olyan élelmiszer vagy anyag, amelyet egy adott fogás elkészítése céljából ötvöznek”, míg az *izolálás* „valaminek az azonosítása és elkülönült kezelése vagy a kémia és biológia területén (például valamely vegyület) tiszta formában történő kinyerése vagy kivonása.” Ezenfelül a Bizottság megjegyezte, hogy az *összetevő* egy másik uniós intézkedésben szereplő fogalommeghatározás szerint „minden anyag vagy termék, beleértve az aromákat, az élelmiszer-adalékanyagokat és élelmiszerenzimeket is, vagy összetett összetevő bármely összetevőjét is, amelyet élelmiszer előállításánál vagy elkészítésénél használnak fel, és a késztermékben még jelen van, akár módosult formában is”[6].

35. Következésképpen megjegyzendő, hogy függetlenül attól, hogy mely hivatalos nyelvi változatról van szó,[7] az *élelmiszer-összetevő* egy nagyobb és összetett késztermék alkotórésze. Az élelmiszer-összetevő rendszerint nem önmagában és önállóan fogyasztandó termék, hanem azt másik élelmiszer vagy meghatározott fogás elkészítésénél használják fel. Természetesen elismerem, hogy egyes anyagok esetében ez a határvonal kissé elmosódhat. Számos olyan összetevő létezik, amelyek önmagukban is fogyaszthatók (például a méz és a cukor).

36. Ugyanakkor ez nem vonatkozik az *egész* állatokra. Ugyanis valószínűtlen, hogy egész állatok *összetevőként* szolgáljanak. Az egész állatok – legalábbis a húsevő emberek számára – *élelmiszer-összetevő* helyett *élelmiszernek* számítanak. Mivel a 258/97 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének e) pontja egyértelmű különbséget tett az élelmiszer(termékek) és az élelmiszer-összetevők között, és hatálya az állatokkal kapcsolatban csak az utóbbiakra terjedt ki, azt a következtetést kell levonni, hogy az egészben vagy egyes részeiben ekként fogyasztott állatok nem minősülhetnek a 258/97 rendelet értelmében vett „élelmiszer-összetevőnek”.

37. Most rátérek az állatokból *izolált* kifejezésre.[8] Az „azokból álló” vagy az „azokból előállított” kifejezéshez képest[9] például az „azokból izolált” az egész állatból vagy annak részeiből történő kinyerés folyamatára utal, így még tovább korlátozza a szóban forgó rendelet állatokkal kapcsolatos hatályát. Az „azokból izolált” kétféleképpen értelmezhető: egyrészt olyan kémiai, biológiai vagy mechanikai eljárásként, amelynek révén esszenciát, szubsztrátumokat, porokat – ebben az értelemben valójában bármilyen típusú összetevőt – nyernek ki az állatokból. Nem kétséges, hogy ez lenne a szokásosabb értelmezés. Másrészt vitathatatlan, hogy az azokból történő izolálás folyamatát kiterjesztő jelleggel úgy is lehetne értelmezni, hogy az pusztán valamely összetevő állat testéből történő mechanikus kinyerésére utal. Ez utóbbi értelemben az „azokból izolált” az állatból, így valójában annak önálló részéből vagy szervéből történő eltávolítást is jelenthet.

38. Az „azokból izolált” azonban semmilyen értelmezés esetén sem utalhat az egész állatra, hacsak nem olyan tautológia folytán, amelyben az egész állatot egész állatból „izolálják”.[10]

5 Lásd például: 2016. november 9-i Davitas ítélet (C-448/14, EU:C:2016:839, 26. pont); 2017. október 26-i The English Bridge Union ítélet (C-90/16, EU:C:2017:814, 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

6 A fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról szóló, 2011. október 25-i 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2011. L 304., 18. o.; helyesbítések: HL 2014. L 331., 40. o.; HL 2015. L 50., 48. o.; HL 2016. L 266., 7. o.) 2. cikke (2) bekezdésének f) pontja. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a 258/97 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése kifejezetten kizárta az aromákat, az élelmiszer-adalékanyagokat és az extrakciós oldószereket a saját hatálya alól.

7 Például franciául „ingrédients alimentaires”; németül „Lebensmittelzutaten”; olaszul „ingredienti alimentari”; spanyolul „ingredientes alimentarios”; lengyelül „składniki żywności”; csehül „složky potravin”; hollandul „voedselingrediënten”.

8 Például franciául „isolés à partir d'animaux”; németül „aus Tieren isolierte”; olaszul „isolati a partire da animali”; spanyolul „obtenidos a partir de animales”; lengyelül „pochodzące od zwierząt”; csehül „izolované z živočichů”; hollandul „uit dieren zijn geïsoleerd”.

9 A 2015/2283 rendeletben jelenleg használt kifejezések (lásd a fenti 12. és 23. pontot).

10 Ugyanakkor kellően figyelembe kell venni a tényállás francia kormány által történő pontosítását, amely alapján a francia piacon emberi fogyasztás céljából értékesített összes rovar – a tartósítás vagy szállítás céljából – átesett valamiféle kezelésen a forgalomba hozatal során. Következésképpen azok az értékesítésük időpontjában technikai értelemben már nem minősülnek az osztrigához és a tojáshoz hasonlóan *egésznek*, mivel azokat legalábbis kiszárítják. Habár technikai szempontból ez az érv helytálló, számomra továbbra is úgy tűnik, hogy a szárított egész tücsök akkor is tücsök marad, ha azt *gourmet* csipszként értékesítik.

39. Végezetül, a 258/97 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének e) pontjában szereplő fogalommeghatározás egyes összetevőinek egyetlen fogásban történő ötvözése esetén az *állatokból izolált élelmiszer-összetevők* – szokásos értelmezésük alapján – az állatokból eredő és más élelmiszerhez hozzáadott alkotóelemekre vonatkoznak. Másképpen megfogalmazva: i. nem tartoznak ide az egész állatok, amelyeket ekként fogyasztanak, ii. nem tartoznak ide az állatok testrészei, amelyeket ekként fogyasztanak, iii. lehetőség szerint nem tartoznak ide az egész állatok, amelyeket valamely fogás elkészítésénél összetevőként használnak fel, és iv. kizárólag az állatok bizonyos olyan részei vagy elemei tartoznak ide, amelyeket összetevőként használnak fel.

40. Az elvont példákról a konkrét példákra rátérve: mi a helyzet a békaláb fogyasztásával? Az „állatokból izolált élelmiszer-összetevők” általam követett értelmezése alapján [11] a békaláb emberi fogyasztása nem tartozhat a 258/97 rendelet 1. cikke (2) bekezdése e) pontjának hatálya alá. A békaláb az állat olyan testrésze, amelyet ekként fogyasztanak, nem pedig állatokból izolált összetevő. Ezzel szemben a szóban forgó rendelet hatálya alá tartozna a hipotetikus békalábpor vagy békaliszt, amennyiben békából izolált összetevőként létezne ilyesmi.

41. Ugyanez vonatkozik tehát a rovarrészekre. Ez még inkább igaz az *egész* rovarokra. A 258/97 rendelet természetesen vonatkozhatott volna a rovarokból izolált összetevőkre, ha azokat bármikor is más termékek alkotóelemeiként használták volna fel. [12] A rendelet azonban – annak szövege alapján – egyértelműen nem vonatkozott az olyan egész rovarokra, amelyeket ekként fogyasztanak, és annak más egész állatokra sem kellett vonatkoznia.

2. Háttér

42. A jogalkotási háttér két eleme érdemel említést: a 258/97 rendelet belső rendszere és logikája (1), valamint a történeti háttér és a jogalkotói szándék, amennyire ezek megállapíthatók (2). E két elem választ ad a francia és az olasz kormánynak az akkori közösségi jogalkotó által meghozott szabályozási döntések belső logikájával és koherenciájával kapcsolatos szerkezeti érveire (3).

1) A belső logikáról: szerkezeti mikrováltozások

43. Meglehetősen beszédes az 1. cikk (2) bekezdésében szereplő, az új élelmiszer fogalommeghatározásának lényegi elemét képező többi konkrét kategória vizsgálata. Az eredeti hat kategória [13] meglehetősen egyértelmű közös nevezővel rendelkezett: az élelmiszereket vagy élelmiszer-összetevőket géntechnológiával (a) és b) pont), molekulaszerkezet szintjén (c) pont) vagy mikro(biológiai) szinten (d) pont) módosították, illetve azokat jelenleg nem használt, az élelmiszerek vagy élelmiszer-összetevők összetételében vagy szerkezetében számottevő változásokat előidéző új gyártási eljárás keretében állították elő (f) pont). Összefoglalva és egyszerűbben megfogalmazva: egyértelműen a végső soron emberi fogyasztásra szánt organizmusok mikrováltozásai tartoztak e jogi eszköz hatálya alá.

44. Ez a belső összefüggés és logika is csak a 258/97 rendelet 1. cikke (2) bekezdése e) pontja szövegszerű értelmezésének helytállóságát támasztja alá: amennyiben az 1. cikk (2) bekezdésében felsorolt kategóriák azon a logikán alapulnának, hogy a mikrováltozásokat foglalják magukban, meglehetősen meglepően hatna, ha az e felsorolásban szereplő egyik kategória hirtelen az egész állatokra is vonatkozna, habár azok mikroszinten egyáltalán nem változtak. Az 1. cikk

11 Ismételten csak eltekintve attól a kérdéstől, hogy a békaláb 1997-ben a *Közösségen belül jelentős mértékben* emberi fogyasztás céljából felhasználásra került-e. A fogyasztás *Franciaországban* biztosan nem volt elhanyagolható. *Az Unió egészében* azonban más lehet a helyzet.

12 Habár elismerem, hogy e cím alapján nem sok példa jut azonnal eszembe, ha eltekintek a varázsitalok (Harry Potter után kétségtelenül virágzó) piacától.

13 Amelyek a jelen indítvány 5. pontjában szerepelnek.

(2) bekezdésének általános felépítése tehát igen jól mutatja, hogy mire irányult az uniós jogalkotó szándéka az e) pontban, vagyis hogy pontosan az volt a célja, amiről e rendelkezés szól: *az állatokból* (e tekintetben elsősorban biológiai vagy kémiai, illetve mikrobiológiai szinten változást előidéző bármely más úton) *izolált élelmiszer-összetevők*.

2) A történeti háttér és a jogalkotói szándék

45. A Bizottság a történeti hátteret és a jogalkotói szándékot illetően előadja, hogy nem egyértelmű, hogy az uniós jogalkotó a rovarokra is konkrétan utalni akart-e. Még bizonytalanabb az, hogy tisztában volt-e azokkal a kockázatokkal, amelyekkel az ilyen termékek fogyasztása járhat. Valószínű, hogy az uniós jogalkotó kizárólag azokat a termékeket kívánta szabályozni, amelyeknek a forgalomba hozatalát 1997-ben előre láthatta.

46. A 258/97 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének jogalkotási háttere alapján a Bizottság eredetileg meglehetősen átfogó megközelítést javasolt. A Bizottság a rendeletre irányuló 1992. évi eredeti tervezetében ugyanis azon termékeket javasolta beépíteni a rendeletbe, „amelyeket hagyományos élelmiszeripari felhasználással nem rendelkező organizmusból vagy annak részéből állítottak elő, abból áll vagy ilyen organizmust tartalmaz” [14]. Ez a valójában tág meghatározás kikerült az Európai Parlament általi első olvasatot követően benyújtott módosított bizottsági javaslatból.

47. A szándék inkább a kezdeti átfogó fogalommeghatározás jelentős kurtítására irányulhatott. Az uniós jogalkotónak nem állt szándékában, hogy az *állatokkal* kapcsolatos új élelmiszereket beépítse a rendeletbe, az 1. cikk (2) bekezdésének e) pontjában foglaltak, vagyis az „állatokból izolált élelmiszer-összetevők” korlátozott alkategóriája kivételével. Ez mindenesetre érthető, mivel 1997-ben úgy tűnt, hogy a rendelkezésre álló, állati alapú élelmiszerek felhasználásának akkoriban már hosszú hagyománya volt. Európában ilyen típusú új élelmiszerek nem léteztek, ami az egész állatokat illeti, a hagyományos élelmiszerekre pedig már kiterjedtek az uniós jogi szabályozás más elemei. [15]

48. Végezetül, úgy tűnik, az uniós jogalkotónak nem volt konkrét szándéka a *rovarokkal* mint élelmiszerekkel. Végül is miért is kellett volna, hogy legyen: Európában akkoriban nem igazán szerepelt a terítéken az egész rovarok vagy rovarrészek fogyasztása.

3) A jogalkotási döntések értelmezése vagy pedig indokolása

49. A francia és az olasz kormány a fent ismertetett egyértelmű megfogalmazás és szerkezeti érvek ellenére azt az álláspontot védi, hogy a 258/97 rendelet általános rendszere és célja alapján az egész rovarok a 258/97 rendelet hatálya alá tartoztak. Az e kormányok 258/97 rendelet felépítésével kapcsolatban felhozott érvei lényegében kettősek.

50. Először is, a 258/97 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének e) pontja egyértelmű különbséget tett az alapján, hogy az élelmiszerek és élelmiszer-összetevők növényi vagy állati eredetűek-e. A *növényi* eredetű élelmiszerek általánosságban a 258/97 rendelet hatálya alá tartoztak azzal, hogy ez utóbbi a „növényekből álló vagy azokból izolált élelmiszerekre és élelmiszer-összetevőkre” vonatkozott. Így az 1. cikk (2) bekezdése e) pontjának hatálya alá tartoztak i. a növényekből álló élelmiszerek, ii. a növényekből izolált élelmiszerek, iii. a növényekből álló élelmiszer-összetevők és iv. a növényekből

14 A rendelettervezet (COM/92/295FINAL – SYN 426 (HL 1992. C 190., 3. o.) I. mellékletének második francia bekezdése.

15 Az állatrészekből álló vagy állatrészekből izolált „hagyományos” élelmiszerekre vagy élelmiszer-összetevőkre más uniós jogszabályok között rendszerint az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 2002. január 28-i 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2002. L 31., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 15. fejezet, 6. kötet, 463. o.; helyesbítések: HL 2014. L 327., 9. o.; HL 2016. L 11., 19. o.) az irányadó.

izolált élelmiszer-összetevők.[16] Ami viszont az állati eredetű élelmiszereket illeti, az 1. cikk (2) bekezdésének e) pontja egyetlen egy alkategóriára, jelesül az állatokból *izolált élelmiszer-összetevőkre* vonatkozott. A francia kormány ezzel kapcsolatban előadja, hogy még ha egyrészt az állatokkal, másrészt pedig a növényekkel kapcsolatban használt kifejezések megfogalmazása el is tér, azokat ugyanolyan módon kell értelmezni.

51. Másodszor, az *állatok kategóriája* belső logikájának kérdése felveti, hogy a rendelet miért csak az állatokból izolált összetevőkre és nem az egész állatokra kell, hogy vonatkozzon. A francia kormány e tekintetben előadja, hogy észszerűtlen lenne különbséget tenni élelmiszerek és élelmiszer-összetevők között, mivel azok mindegyikét történetesen a fogyasztók fogják elfogyasztani. Az olasz kormány érvelése szerint az új élelmiszerekre vonatkozó szabályok rovarrészeket tartalmazó élelmiszer-összetevőkre való alkalmazásának se lenne értelme, ha azokat nem alkalmaznák az egész rovarokra.

52. A francia kormány álláspontja szerint továbbá sértené a rovarokat tartalmazó élelmiszereket forgalmazó vállalkozások és az emberi felhasználásra szánt egész rovarokat forgalmazó vállalkozások közötti hátrányos megkülönböztetés tilalma elvét annak megállapítása, hogy az egész rovarok és rovarrészek nem tartoztak a 258/97 rendelet hatálya alá. Mivel a két vállalkozási kategória hasonló helyzetben van, azokra ugyanazt a jogi szabályozást kell alkalmazni.

53. Álláspontom szerint a francia kormány által az „általános rendszer” cím alatt felhozott érvek a „miért is ne” érvek kategóriájába tartoznak, amelyekre alapvetően és a jogi szövegek értelmezése során egyszerűen a „mert nem úgy szól” válasz adható. Ezen érvek az uniós jogalkotó által hozott döntéseket és az általa megállapított kategóriákat vonják kétségbe, mivel azt sugallják, hogy adott esetben azoknak másra is ki kellett volna terjednie. Azok már utalnak arra, ami lényegében a francia kormány által felhozott fő érv, amelyet a 258/97 rendelet célját és célkitűzését illetően teljeskörűen kifejtett: mivel az intézkedés a közegészségügy védelmére irányul, és a francia kormány úgy véli, hogy az egész rovarok közegészségügyi szempontból is problémát okozhatnak, azokra az intézkedésnek ki kell terjednie függetlenül attól, hogy annak szövege hogyan szól.

54. A következő részben foglalkozom ezekkel a 258/97 rendelet céljával kapcsolatos érvekkel, és azzal, hogy azok milyen következményekkel járhatnak a rendelet fogalommeghatározásainak értelmezésére nézve. Álláspontom szerint mindenesetre ezekre a kérdésekre már választ adtam e rész a) és b) pontjában annyiban, amennyiben e választ ténylegesen valamely egyértelmű másodlagos jogi rendelkezés *értelmezése* során (amikor is a kérdés rendszerint az, hogy mit jelent a jogi szabályozás tartalma), nem pedig akkor kell megadni, amikor megtámadják annak *érvényességét* (amikor is előfordulhat, hogy a jogalkotó számára valójában azt a kérdést kell feltenni, mi indokolta azt a döntését, hogy a jogi rendelkezés hatálya alá von [nem von a jogi rendelkezés hatálya alá] egyes más kategóriákat, ezáltal ki kell fejtenie és indokolnia kell az annak alapjául szolgáló jogalkotási logikát).

55. A 258/97 rendelet láthatólag amiatt vonatkozott egész állatok helyett állati eredetű összetevőkre, mert a rendelet átfogóan nem az élelmiszer makro-, hanem annak mikroszintű módosításaira irányult. Úgy tűnik, a jogalkotó amiatt döntött úgy, hogy a rendelet az (egész) állatokhoz képest szélesebb körben terjedjen ki az (egész) növényekre, mivel annak elfogadása idején az európaiak még nem változtattak az állatokkal kapcsolatos táplálkozási szokásaikon, noha a növényeket már évtizedek óta módosították.[17] Feltehetőleg nem volt tehát szükséges az egész állatokat a rendelet hatálya alá vonni, azok kivételével, amelyek már az 1. cikk (2) bekezdése más pontjainak a hatálya alá tartoztak.

16 Természetesen ismételten csak azzal a feltétellel, hogy azok nem voltak „hagyományos szaporítási vagy tenyésztési gyakorlat alapján előállított élelmiszerek és élelmiszer-összetevők”.

17 Ahogyan azt a 258/97 rendelet (4) preambulumbekezdésében az új növényfajtákra és mezőgazdasági növényfajok fajtáira történő kereszthivatkozás is kifejezetten alátámasztotta.

C. A 258/97 rendeletnek a (valamely) célja alapján történő „újraértelmezése”?

56. A francia kormány által felhozott fő érv – amelyet a nemzeti hatóságai által rendelkezésre bocsátott számos tanulmány és jelentés támaszt alá – a 258/97 rendelet védelmi céljával kapcsolatos. Ez a következő. A 258/97 rendelet kinyilvánított célja a közegészségügy védelme. A 258/97 rendelet e cél elérése érdekében az állatokból izolált élelmiszer-összetevőkre vonatkozik. Következésképpen annak hatálya a rovarokból izolált összetevőkre is egyaránt kiterjed. Amennyiben tehát az uniós jogalkotó elismerné, hogy a rovarrészek egészségügyi kockázatot jelentenek, ezért azoknak a rendelet hatálya alá kellene tartozniuk, a rendelet hatályának az egész rovarokra még inkább ki kellene terjednie, mivel azok ugyanilyen vagy akár még nagyobb kockázatot jelentenek.

57. A felülvizsgálatot kérelmező fél álláspontja szerint a korábbi rendeletnek a közegészségügy védelmére irányuló célja nem érinti azt, hogy az egész rovarokra nem terjedt ki annak tárgyi hatálya. E rendelet szövege kellően egyértelmű. Nincs szükség tehát a 258/97 rendelet teleologikus értelmezésére.

58. A Bizottság álláspontja szerint az egész rovarok rendelet hatálya alóli kizárása megfelelt a 258/97 rendelet másik céljának, jelesül annak, hogy hozzájáruljon a belső piac létrehozásához. Amennyiben az uniós jogalkotó az EUMSZ 114. cikket alapul véve megelőzheti a nemzeti jogok közötti eltérésből eredő jövőbeli kereskedelmi akadályokat, ezen akadályok valószínűsíthetően felmerülnek és a szóban forgó intézkedésnek ezen akadályok elkerülését kell szolgálnia.

59. Az olasz kormány által támogatott francia kormány valójában a 258/97 rendelet hatályának *teleologikus kiterjesztését* javasolja. Valamit, ami korábban nem tartozott a rendelet hatálya alá, most annak hatálya alá kell vonni, mivel ugyanolyan típusú veszélyt jelent.

60. A bírósági eszköztárban ugyanis létezik egy *szűkítő teleológiai értelmezésnek* nevezett értelmezési technika: valamit, ami a szóban forgó szabályozásban használt fogalmak szokásos értelmezése alapján első látásra a szabályozás hatálya alá tartozik, a bíróság végső soron kizár e szabályozás hatálya alól, mivel az a szabályozás céljára és célkitűzésére tekintettel már eleve nem tartozhatott volna annak hatálya alá. Pusztán azért esett a szabályozás hatálya alá, mert a jogalkotók rendszerint tág és nyitott fogalmakat használnak. Következésképpen megtörténhet, hogy azok szűkítő teleológiai értelmezés nélküli alkalmazása túlságosan is széles körűnek bizonyul.

61. A jogalkotási eszköz „tárgyi hatálya kiterjesztő teleológiai értelmezésének” nevezhető ugyanis az, ha a jogalkotási intézkedés kinyilvánított célját vagy – amint arra a Bizottság helytállóan rámutatott – e célok egyikét véve és annak alapján a jogszabály által korábban elő nem irányzott új kategóriákat vonnak a jogi eszköz hatálya alá még akkor is, ha erről a jogi eszköz hallgat, vagy ha ez ellentétes annak egyértelmű megfogalmazásával. Ugyanakkor az eufémizmustól eltekintve, ez szélesebb körben egy másik, jogalkotás néven ismert technika.

62. Némiképpen ugyanis képmutatásnak minősülne most elkezdeni a francia kormány szemére hányni, hogy nem tartja be az észrevételek előterjesztésére rendelkezésre álló határidőt. Elfogadható, hogy a Bíróság bírósági feladatellátásra vonatkozó határidők betartásával kapcsolatos gyakorlata a legkevésbé sem volt kifogástalan. Következésképpen azt követően, hogy megvizsgáltam azt az érvet, amely szerint a 2015/2283 rendelet pusztán egyértelműsíti a 258/97 rendelet mindenkori tartalmát (1), ismételten megpróbálom meggyőzni a Bíróságot arról, hogy utólagosan ne értelmezzen át vagy inkább ne fogalmazzon újra egyébként egyértelmű másodlagos jogi rendelkezéseket (2).

1. A 2015/2283 rendelet: módosítás vagy kodifikáció?

63. A francia kormány a 258/97 rendelet hatályának megállapítása céljából e rendeletet a 2015/2283 rendeletre *tekintettel* javasolja értelmezni. Álláspontja szerint a jogalkotónak nem volt célja, hogy a 2015/2283 rendelet hatálya tágabb legyen a 258/97 rendelet hatályánál. Az új rendelet pusztán pontosította ezt a hatályt az 1997 óta bekövetkezett tudományos és technológiai fejlődés alapján. Az, hogy az egész rovarokra és rovarrészekre jelenleg kifejezetten kiterjednek az új szabályok, nem jelenti azt, hogy nem ez volt a helyzet a korábbi szabályok esetében.

64. A francia kormány ezen álláspont alátámasztása céljából utal a 2015/2283 rendelet (6) és (8) preambulumbekezdésére. A (6) preambulumbekezdés úgy szól, hogy „az új élelmiszer fogalmának a 258/97/EK rendeletben foglalt jelenlegi meghatározását *egyértelműbbé és naprakésszé kell tenni*” [18]. A (8) preambulumbekezdés alapján „e rendelet hatályának elvben a 258/97/EK rendelet hatályával meg kell egyeznie. Ugyanakkor az 1997 óta bekövetkezett tudományos és technológiai fejlődés alapján indokolt *felülvizsgálni, pontosítani és naprakésszé tenni* az új élelmiszernek minősülő élelmiszer-kategóriákat. Ezeknek a kategóriáknak az egész rovarokra és azok részeire is ki kell terjedniük […]” [19].

65. Ezzel szemben a felülvizsgálatot kérelmező fél és a Bizottság másként értelmezi az említett két preambulumbekezdést. Közelebbről: a felülvizsgálatot kérelmező fél szerint abból, hogy az egész rovarok jelenleg a 2015/2283 rendelet hatálya alá tartoznak, nem feltétlenül következik, hogy azok a korábbi szabályok hatálya alá is tartoztak. Az egész rovaroknak a rendelet hatálya alá vonása nem pusztán egyértelműsítés, hanem az új élelmiszer korábbi meghatározásának kiegészítése.

66. A két rendelkezésnek a jelen indítvány korábbi részeiben részletesen megtárgyalt egyértelmű szövegére tekintettel úgy vélem, hogy a francia kormány érve teljes mértékben tarthatatlan. Először is, elegendő egyszerűen összevetni mindkét feltételnek a rendeletekben szereplő megfogalmazását, egyrészt az „állatokból izolált élelmiszer-összetevőket”, másrészt pedig az „állatokból vagy részeikből álló, azokból izolált vagy azokból előállított élelmiszereket”. Másodszor, az említett preambulumbekezdések szintjén úgy tűnik, hogy a francia kormány kizárólag a „pontosítani” kifejezésre összpontosít, és nem veszi figyelembe az egyaránt jelen lévő és egyértelműen megfogalmazott „felülvizsgálni” és „naprakésszé tenni” kifejezéseket.

67. Harmadrészt, felépítés szempontjából éppen a 2015/2283 rendelet 35. cikkének (2) bekezdéséhez hasonló rendelkezés létezése bizonyítja, hogy az uniós jogalkotó kellően tisztában volt azzal, hogy a rendelet tárgyi hatálya általánosságban véve sokkal tágabb az 1997. évi elődjének hatályánál. Ez is indokolta, hogy miért kellett átmeneti időszakot biztosítani a 2015/2283 rendelet hatálybalépésekor jogszerűen forgalmazott, azonban a 258/97 rendelet hatálya alá nem tartozó ilyen termékek engedélyezésére. A Bizottság álláspontja szerint a 2015/2283 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése ugyanis azért vonatkozott az *egész rovarokra*, hogy ez utóbbiakat a 2015/2283 rendelet hatálybalépését követően is – habár korlátozott ideig – szabadon lehessen forgalmazni.

68. Az állati eredetű élelmiszerek 2015/2283 rendelet 3. cikke (2) bekezdése a) pontjának v. alpontjában szereplő fogalommeghatározásának hatálya a 258/97 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének e) pontjában szereplőhöz képest tehát igen egyértelműen olyan módosításnak minősül, amely jelentősen kiterjeszti e meghatározás hatályát.

18 Kiemelés tőlem.

19 Kiemelés tőlem.

2. A 258/97 rendelet hatályának a célján keresztül történő (újbóli) értelmezése (megváltozott társadalmi kontextusban)?

69. Végezetül rátérek az állítólagosan idejétmúlt uniós jogszabály „bíróság általi naprakésszé tételének” igényével kapcsolatos érvre. Még ha egyet is értenék azzal, hogy akkoriban nem állt fenn joghézag, mivel a rovarok 1997-ben nem igazán voltak terítéken, nyilvánvaló, hogy ilyen joghézag fennállt 2016-ban, amikor a préfet de police de Paris (párizsi rendőrfőkapitányság) arra kötelezte az Entomát, hogy vonja ki azokat a forgalomból. Ennélfogva tehát előfordulhat-e, hogy nem lehet a 258/97 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének e) pontját „dinamikusan értelmezni” annak megállapítása érdekében, hogy az egész állatok az étkezési szokások későbbi alakulása és az azokkal kapcsolatos új kockázatok felmerülése következtében ez utóbbi rendelet hatálya alá tartoztak?

70. A (meg nem határozott) jogi fogalmak értelmezése ugyanis soha nem lehet statikus. Követnie kell mind a műszaki, mind pedig a társadalmi fejlődést.[20] Az erkölcsi kategóriák idővel átalakulnak.[21] Ugyanez vonatkozik a műszaki meghatározásokra, például az „élelmiszer” meghatározására. E fogalmak értelmezése nem lehet időben állandó.

71. Ennek alapján a bíróság által végzett dinamikus értelmezés korlátokba ütközik. Három – transzverzálisan alkalmazandó – korlát, valamint egy további olyan korlát említhető, amely különösen az erőteljesen technikai jellegű területeken bír relevanciával.

72. Először és mindenekelőtt maga a szöveg képezi a korlátot. A javasolt dinamikus értelmezésnek összeegyeztethetőnek kell lennie a változó kontextusukban értelmezett szavak szokásos jelentésével. Abban a valószínűtlen esetben, amelyben egy 1850-ből származó szöveg a napjainkban értelmezett „járművek vonatkozásában fennálló felelősségre” utal, ez a felelősség kiterjed a (gép)járművekre, valamint az elektromos autóra is. Amennyiben a szöveg „szekerek vonatkozásában fennálló felelősségre” utal, bizonyos feltételek mellett a (gép)járműveket még be lehet tuszkolni ebbe a fogalomba. Amennyiben azonban a szöveget „ló által hajtott, a nyilvánosság által kikölcsönözhető kétkerekű szekerek vonatkozásában fennálló felelősségként” kell értelmezni, a (gép)járműveket egyszerűen már nem lehetne e fogalomba beleérteni.

73. Ennélfogva számít az, hogy egy adott szöveg az észszerűen elképzelhető szemantikai bizonytalanságában észszerűen mit foglalhat magában, ami természetes gátat kell, hogy szabjon a bíróság általi kiterjesztő értelmezésnek. A jelen ügyben az egész állatokként fogyasztandó egész állatok egyszerűen nem vonhatók az „állatokból izolált élelmiszer-összetevők” fogalma alá. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint – legalábbis, ami a nemzeti bíróságokra vonatkozó megfelelő értelmezés korlátait illeti[22] – ez az értelmezés nem lehet ellentétes a joggal.[23]

20 Lásd a Confédération paysanne és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-528/16, EU:C:2018:20, 100. és azt követő pontok).

21 A „közerkölcs” fogalmát illetően lásd nemrégiben például: 2020. február 27-i Constantin Film Produktion kontra EUIPO ítélet (C-240/18 P, EU:C:2020:118, 39. pont).

22 Lásd például: 2008. április 15-i Impact ítélet (C-268/06, EU:C:2008:223, 100. pont); 2014. január 15-i Association de médiation sociale ítélet (C-176/12, EU:C:2014:2, 39. pont).

23 Lásd ugyanakkor például: 2016. október 27-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-220/15, EU:C:2016:815, 33–48. pont) ellentétben a következővel: a Bizottság kontra Németország ügyre vonatkozó indítványom (C-220/15, EU:C:2016:534, 23–50. pont).

74. Másodszor, korlátot képez a jogbiztonság és a jog kiszámíthatóságának követelménye különösen a természetes személyek esetében, akiknek legalábbis bizonyos mértékben előre kell látniuk az alkalmazandó jogi szabályozást és magatartásukat ahhoz kell igazítaniuk.[24] A szavak szokásos jelentésétől való váratlan, így kiszámíthatatlan eltérés bármely jogrendszert a futóhomokon való gyaloglással teszi egyenlővé. A jogi stabilitás értelmezés során fennálló hiánya a szabályokkal szembeni cinizmust támogatja és figyelmen kívül hagyja a jogot: miért kéne törődni a joggal, ha valaminek a jelentése valószínűsíthetően megváltozik egyik napról a másikra?

75. Ugyanezek a korlátok még inkább érvényesek akkor, ha a szóban forgó uniós intézkedés kötelezettségeket vagy szankciókat ír elő.[25] Habár a jelen ügy szankciókra nem vonatkozik, a piaci szereplőket terhelő olyan kötelezettségek meghatározásával kapcsolatos, amelyek a korábban alkalmazandó szabályok szokásos értelmezése alapján nem terhelték volna őket.

76. Harmadszor, a hatalmi ágak Unión belüli horizontális szétválasztásával kapcsolatos, gyakrabban intézményi egyensúlyként hivatkozott érv talán szintén nem a legerősebb, tekintettel annak a jelenlegi alkalmazási gyakorlatára. Az Unió jogi keretei között azonban az értelmezés e korlátai vertikális és diagonális következményekkel is járnak: az uniós intézkedések hatályának értelmezés útján való kiterjesztése rendszerint kihat az Unió és a tagállamok közötti, adott kérdéssel kapcsolatos hatáskörmegosztásra.

77. A jelen ügy e tekintetben érdekfeszítő. Úgy tűnik, a hagyományos szerepek némileg megfordultak. A francia és az olasz kormány ugyanis nem próbál olyan szabályozási területet visszakövetelni, amely az uniós intézkedések hatályának helytálló értelmezése esetén a tagállamokhoz tartozott volna. Épp ennek ellenkezőjét kívánják elérni.

78. Amennyiben azonban a 258/97 rendelet hatályának a jelen indítvány előző részeiben javasolt szokásos értelmezését kell fenntartani, az azt jelentené, hogy a tagállamok a 2015/2283 rendelet hatálybalépése előtt kívánságuk szerint minden esetben szabadon szabályozhatták volna az egész rovarok piacukon történő forgalomba hozatalát. Erre a kérdésre a 258/97 rendelet hatálya egyszerűen nem terjedt ki. Ahogyan arra a Bizottság helyesen rámutatott, az egész állatok rendelet hatálya alóli kizárása a gyakorlatban azt jelentette, hogy a tagállamok továbbra is hatáskörrel rendelkeztek az olyan állati eredetű termékek forgalomba hozatalával kapcsolatos szabályok elfogadására, amely termékek nem tartoztak a rendelet hatálya alá.

79. A francia kormány érve némileg nehezen illeszthető be ebbe a kontextusba. Úgy tűnik, Franciaország nem fogadott el ilyen nemzeti szabályokat az e kérdésben fenntartott hatásköre alapján vagy kétség esetén a 258/97 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése alapján. Ezenfelül az ügy iratanyagában sehol nem szerepel az, hogy e tagállam – amennyiben úgy vélné, hogy az egész rovarok a 258/97 rendelet szövege ellenére valójában e rendelet hatálya alá tartoznak – azt kérte volna, hogy a Bíróság az e rendelet hatályának az abban (a 258/97 rendelet 13. cikkével összefüggésben értelmezett 1. cikkének (3) bekezdésében) kifejezetten előirányzott mechanizmusoknak megfelelő értelmezésével kapcsolatos kérdésként döntsön erről a kérdésről.

24 Lásd ebben az értelemben például: 1982. február 18-i Zuckerfabrik Franken ítélet (77/81, EU:C:1982:70, 23. pont); 2012. június 19-i Chartered Institute of Patent Attorneys ítélet (C-307/10, EU:C:2012:361, 60. pont); 2017. március 2-i Glencore Céréales France ítélet (C-584/15, EU:C:2017:160, 55. pont). Lásd még konkrétan a 285/97 rendelet 1. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben: Szpunar főtanácsnok Davitas ügyre vonatkozó indítványa (C-448/14, EU:C:2016:39, 32. pont).

25 Lásd például: 2011. március 29-i ThyssenKrupp Nirosta kontra Bizottság ítélet (C-352/09 P, EU:C:2011:191, 80. és 81. pont); 2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet (C-42/17, EU:C:2017:936, 51–57. pont); 2018. március 20-i Menci ítélet (C-524/15, EU:C:2018:197, 46. és 49. pont).

80. Ez nem jelenti azt, hogy a francia kormány által az egész rovarok emberi fogyasztásával kapcsolatos veszélyeket illetően felhozott anyagi jogi érvek az érdemüket illetően adott esetben nem helytállóak. Ez pusztán annak kiemelését szolgálja, hogy amennyiben ezen aggályokat olyan kötelező szabályokká kívánták volna átalakítani, amelyeket a piaci szereplőknek be kell tartaniuk, más eljárási utak megfelelőbbek lettek volna az uniós intézkedések hatályának olyan kérdésekre történő utólagos kiterjesztésénél, amelyekre az egyértelműen nem volt alkalmazandó.

81. Negyedszer és utoljára, meg kell említeni azt az érvet, amely a bíróságok körültekintését sürgeti bizonyos jogterületeken, különösen az olyan erőteljesen technikai jellegű kérdésekben, amelyekben a bíróságok kevés szakértelemmel rendelkeznek. A hatalmi ágak szétválasztásával és az abból következő demokratikus legitimációval [26] kapcsolatos harmadik általános érv ezeken a területeken ismeretek és szakértelem tekintetében további dimenziókra terjed ki.

82. A politikai és döntéshozatali folyamat részeként a jogalkotási eljárásokban mind a nyilvánosság, mind pedig a szakértők véleményét meghallgatják és remélhetőleg figyelembe is veszik. Ezzel szemben a bíróságok – különösen azok, amelyekhez nem nyújtanak be szakértői véleményt, vagy amelyek nem hallgatnak meg szakértőket – egyszerűen nem rendelkeznek megfelelő eszközökkel ahhoz, hogy technikai jellegű kérdésekben, különösen pedig azokban a kérdésekben döntsenek, amelyeket illetően nem vagy csak kevés tudományos ismeret áll rendelkezésre vagy nincs egyetértés. [27] Az e területeken betöltött szerepük tehát legjobb esetben is minimális, és lényegében két elemre összpontosít: a szóban forgó jogi eszköz rugalmasságának, biztosítékainak, valamint folyamatos kiigazítása lehetőségének és az elővigyázatossága fennállásának, vagyis egyrészt a kockázat és a bizonytalanság kezelése *eljárásjogi dimenziójának* vizsgálatára, másrészt a radikálisan megváltozott társadalmi és műszaki körülményekre való jogalkotási válasz hiányának kivételes eseteiben történő, kizárólag *korlátozott érdemi beavatkozásra*. [28]

83. Ha azonban ilyen jogi szabályozás bizonyul szükségesnek, mindkét esetben a megtámadott intézkedésnek vagy ezen intézkedés elválasztható részeinek megsemmisítése a legmegfelelőbb bírósági válasz, amelynek révén az (uniós) jogalkotó kénytelen ismét elgondolkodni. Ritkán helyénvaló az, ha a bíróságok, ezen belül a jelen Bíróság „értelmezés révén” olyan új kategóriákat von be az intézkedés hatálya alá, amelyek fejlett műszaki vagy tudományos értékelést és a tárgykör ismeretét követelik meg.

84. Végezetül, e körülmények kifejezett felvetése hiányában, mivel a szóban forgó kérdések valójában az adott intézkedés érvényességével kapcsolatosak, elegendő megjegyezni egyrészt azt, hogy – az e rész korábbi pontjaiban felvázoltaknak megfelelően – a 258/97 rendelet biztonsági és felülvizsgálati feltételeket és eljárásokat tartalmazott, amelyeket láthatólag nem vettek igénybe. Másrészt, az uniós jogalkotó az állatokból álló új élelmiszereket illetően valójában reagált a társadalmi és tudományos változásokra, amit a 2015/2283 rendelet mint új rendelet elfogadása meglehetősen egyértelműen mutat. Ez utóbbi rendeletnek azonban nem kölcsönözhet ténylegesen visszaható hatályt az elődjének a megkérdőjelezhető „bírósági értelmezése”.

26 Lásd még e tekintetben: Hogan főtanácsnok Ausztria kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-594/18 P, EU:C:2020:352, 42. pont).

27 A bírósági felülvizsgálat korlátainak ilyen kérdésekben történő realista és bölcs elismerését illetően lásd a Bundesverfassungsgericht (szövetségi alkotmánybíróság, Németország) 1 BvR 2523/13. sz. ügyben 2018. október 23-án hozott végzését (ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20181023.1bvr252313).

28 Részletesen: a Confédération paysanne és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-528/16, EU:C:2018:20, 139–141. pont); a Lidl ügyre vonatkozó indítványom (C-134/15, EU:C:2016:169, 90. pont).

V. Végkövetkeztetés

85. Azt javaslom, hogy a Bíróság a Conseil d'État (államtanács, Franciaország) által előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

– Az egész állatok, köztük az egész rovarok, amelyeket ekként fogyasztanak, nem tartoztak az új élelmiszerekről és az új élelmiszer-összetevőkről szóló, 1997. január 27-i 258/97/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 1. cikke (2) bekezdése e) pontjának hatálya alá.