Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
9 päivänä heinäkuuta 2020[1]

Asia C-526/19

Entoma SAS
vastaan
Ministre de l'Économie et des Finances ja
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska))

Ennakkoratkaisupyyntö – Elintarviketurvallisuus – Uuselintarvikkeet ja elintarvikkeiden uudet ainesosat – Asetus (EY) N:o 258/97 – 1 artiklan 2 kohta – Elintarvikkeiden ainesosat, jotka ovat peräisin eläimistä – Ihmisravinnoksi tarkoitetut kokonaiset hyönteiset – Asetuksen aineellisen soveltamisalan tulkinta

I Johdanto

1. Ovatko hyönteiset uuselintarvikkeita? Ihmiskunnan historian valossa näin ei varmastikaan ole. Unionin oikeuden kannalta vastaus ei ole kuitenkaan yksiselitteinen. Voidaan ehkä olettaa, että 15.5.1997 saakka, joka on asetuksen (EY) N:o 258/97[2] nojalla asian kannalta merkityksellinen päivämäärä, hyönteisten ”käyttö ihmisravintona [oli] Euroopan unionissa –– hyvin vähäistä”. Voidaanko kokonaiset jauhomadot, kulkusirkat ja sirkat kuitenkin sisällyttää nyt tarkasteltavassa asiassa tiedustellun uuselintarvikkeiden määritelmän toisen osan soveltamisalaan eli voidaanko niiden katsoa olevan ”elintarvikkeiden ainesosia, jotka ovat peräisin eläimistä”?

2. Mielestäni ei voida. Ranskan ja Italian hallitukset ovat kuitenkin nimenomaisesti kehottaneet unionin tuomioistuinta täyttämään aukon, jonka unionin lainsäätäjä niiden mielestä jätti vuonna 1997. Ei ole helppo ohittaa tarjousta, etenkään kun kehotus koskee nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisia kulinaarisia herkkuja. Nyt esillä olevassa asiassa tämä kehotus voidaan kuitenkin hylätä – ja on hylättävä – kohteliaasti palauttamalla mieleen rajat, jotka koskevat sitä, mitä voidaan vielä pitää ”tuomioistuimen tulkintana” johdettuun oikeuteen sisältyvästä selkeästä säännöksestä ja mitä sen jälkikäteen suoritettuna uudelleen kirjoittamisena.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Uuselintarvikkeista ja elintarvikkeiden uusista ainesosista 27.1.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL 1997 L 43, s. 1)

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A EU:n lainsäädäntö

1. Asetus N:o 258/97

3. Uuselintarvikkeista ja elintarvikkeiden uusista ainesosista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 258/97 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”– – uuselintarvikkeita ja elintarvikkeiden uusia ainesosia koskevan kansallisen lainsäädännön väliset erot saattavat olla esteenä elintarvikkeiden vapaalle liikkuvuudelle; nämä erot saattavat muodostua edellytyksiksi vilpilliselle kilpailulle ja siten suoranaisesti haitata sisämarkkinoiden toimintaa”.

4. Asetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”kansanterveyden suojelemiseksi on tarpeen varmistaa, että uuselintarvikkeille ja elintarvikkeiden uusille ainesosille suoritetaan yhteisön menettelyjen mukainen yhtenäinen vaarattomuuden arviointi ennen niiden saattamista markkinoille Euroopan yhteisössä – –”.

5. Asetuksen N:o 258/97 1 artiklassa, sellaisena kuin se oli alkuperäisessä muodossaan,[3] säädettiin seuraavaa:

”1. Tällä asetuksella säädetään uuselintarvikkeiden tai elintarvikkeiden uusien ainesosien markkinoille saattamista koskevat säännökset.

2. Tätä asetusta sovelletaan saatettaessa markkinoille elintarvikkeita tai elintarvikkeiden ainesosia, joiden käyttö ihmisravintona on ollut Euroopan unionissa tähän saakka hyvin vähäistä ja jotka kuuluvat seuraaviin ryhmiin:

a) direktiivissä 90/220/ETY tarkoitettuja geneettisesti muunnettuja organismeja sisältävät tai tällaisista organismeista koostuvat elintarvikkeet ja niiden ainesosat;

b) geneettisesti muunnetuista organismeista valmistetut, mutta niitä sisältämättömät elintarvikkeet ja elintarvikkeiden ainesosat;

c) elintarvikkeet ja elintarvikkeiden ainesosat, joilla on uusi tai tarkoituksellisesti muunnettu perusmolekyylirakenne;

d) mikro-organismeista, sienistä tai levistä koostuvat tai niistä peräisin olevat elintarvikkeet tai elintarvikkeiden ainesosat;

e) elintarvikkeet tai elintarvikkeiden ainesosat, jotka koostuvat tai ovat peräisin kasveista ja elintarvikkeiden ainesosat, jotka ovat peräisin eläimistä, lukuun ottamatta elintarvikkeita ja ainesosia, jotka on saatu perinteisillä lisäämismenetelmillä ja joiden edeltäjät ovat olleet turvallisia käyttää elintarvikkeina;

f) elintarvikkeet ja elintarvikkeiden ainesosat, joihin on sovellettu muuta kuin yleisesti käytettyä tuotantomenetelmää, kun tämä menetelmä aiheuttaa elintarvikkeiden tai elintarvikkeiden ainesosien koostumuksessa tai rakenteessa merkittäviä muutoksia niiden ravintoarvoon, aineenvaihduntaan tai ei-toivottujen aineiden pitoisuuksiin.

3 Sellaisena kuin se on annettu vuonna 1997 ja julkaistu EYVL:ssä 1997, L 43, s. 1. Asetuksen 1 artiklan 2 kohdan a ja b alakohta on kuitenkin jätetty pois asetukseen myöhemmin tehdyissä muutoksissa. Niiden sisältö on tosiasiallisesti toistettu muissa johdetun oikeuden toimissa.

3. Tarvittaessa voidaan 13 artiklassa tarkoitettua menettelytapaa noudattaen päättää, kuuluuko elintarvikkeen tai elintarvikkeen ainesosan laji tämän artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.”

6. Asetuksen N:o 258/97 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetut elintarvikkeet tai elintarvikkeiden ainesosat

– eivät saa aiheuttaa vaaraa kuluttajalle,

– eivät saa harhauttaa kuluttajaa,

– eivät saa siinä määrin erota niistä elintarvikkeista ja elintarvikkeiden ainesosista, jotka niillä on tarkoitus korvata, että niiden tavanomainen käyttö aiheuttaisi ravitsemuksellista haittaa kuluttajalle.”

7. Saman asetuksen 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos jollakin jäsenvaltiolla uusien tietojen tai jo olemassa olevien tietojen uudelleen arvioinnin vuoksi on perusteltua aihetta katsoa, että tämän asetuksen mukaisen elintarvikkeen tai elintarvikkeen ainesosan käyttö aiheuttaa vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle, tämä jäsenvaltio voi väliaikaisesti rajoittaa kyseisen elintarvikkeen tai elintarvikkeen ainesosan kauppaa ja käyttöä tai keskeyttää sen kaupan ja käytön alueellaan. Sen on ilmoitettava tästä välittömästi muille jäsenvaltioille ja komissiolle sekä perusteltava päätöksensä.

2. Komissio tutkii niin pian kuin mahdollista 1 kohdassa tarkoitetut perustelut pysyvässä elintarvikekomiteassa ja toteuttaa 13 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen aiheelliset toimenpiteet. Jäsenvaltio, joka on tehnyt 1 kohdassa tarkoitetun päätöksen, voi pitää päätöksen voimassa näiden toimenpiteiden voimaantuloon saakka.”

2. Asetus 2015/2283

8. Uuselintarvikkeista 25.11.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2015/2283 on kumottu asetus N:o 258/97 1.1.2018 alkaen.

9. Asetuksen 2015/2283 johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Asetuksessa (EY) N:o 258/97 säädettyä uuselintarvikkeen määritelmää olisi selkeytettävä ja se olisi saatettava ajan tasalle viittaamalla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 178/2002 säädettyyn elintarvikkeen yleiseen määritelmään.”

10. Asetuksen N:o 2015/2283 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tämän asetuksen soveltamisalan olisi periaatteessa oltava sama kuin asetuksen (EY) N:o 258/97. Koska tiede ja tekniikka ovat kuitenkin kehittyneet vuodesta 1997, on aiheellista tarkastella uudelleen niiden elintarvikkeiden luokkia, joita pidetään uuselintarvikkeina, sekä selkeyttää niitä ja saattaa ne ajan tasalle. Näiden luokkien olisi katettava kokonaiset hyönteiset ja hyönteisten osat – –”.

11. Asetuksen 2015/2283 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”tätä asetusta sovelletaan uuselintarvikkeiden saattamiseen unionin markkinoille”.

12. Asetuksen 2015/2283 3 artiklan 2 kohdassa esitettyihin määritelmiin kuuluu sen a alakohdassa esitetty määritelmä, jonka mukaan ”uuselintarvikkeella” tarkoitetaan

”mitä tahansa elintarviketta, jota ei käytetty unionissa merkittävässä määrin ihmisravinnoksi ennen 15 päivää toukokuuta 1997 riippumatta siitä, milloin jäsenvaltiot ovat liittyneet unioniin, ja joka kuuluu vähintään yhteen seuraavista luokista:

– –

v) elintarvikkeet, jotka koostuvat, ovat peräisin tai on valmistettu eläimistä tai niiden osista, lukuun ottamatta eläimiä, jotka on saatu perinteisillä jalostusmenetelmillä, joita on käytetty elintarviketuotannossa unionissa ennen 15 päivää toukokuuta 1997, jos näistä eläimistä koostuvilla, peräisin olevilla tai valmistetuilla elintarvikkeilla on turvallinen käyttöhistoria elintarvikkeena unionissa;

– –”

13. Asetuksen 2015/2283 35 artiklan, jonka otsikko on ”Siirtymätoimenpiteet”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Asetuksen (EY) N:o 258/97 soveltamisalaan kuulumattomia elintarvikkeita, jotka on viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2018 saatettu laillisesti markkinoille ja jotka kuuluvat tämän asetuksen soveltamisalaan, voidaan edelleen saattaa markkinoille, kunnes on tehty päätös tämän asetuksen 10–12 tai 14–19 artiklan mukaisesti uuselintarvikkeen hyväksymistä koskevan hakemuksen tai kolmannesta maasta tulevaa perinteistä elintarviketta koskevan ilmoituksen perusteella edellyttäen, että kyseinen hakemus tai ilmoitus on toimitettu tämän asetuksen 13 tai 20 artiklan mukaisesti hyväksytyissä täytäntöönpanosäännöissä vahvistettuun päivään mennessä mutta kuitenkin viimeistään 2 päivänä tammikuuta 2020.”

III Tosiseikat, kansallinen menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

14. Entoma (jäljempänä valittaja) on yritys, joka myy kokonaisista jauhomadoista, kulkusirkoista ja sirkoista koostuvia ihmisravinnoksi tarkoitettuja tuotteita.

15. Préfet de police de Paris (Pariisin poliisikomentaja, Ranska) keskeytti 27.1.2016 antamallaan määräyksellä kyseisten tuotteiden markkinoille saattamisen ja määräsi ne poistettavaksi markkinoilta, kunnes tuotteille on saatu markkinoille saattamista koskeva lupa sellaisen arvioinnin perusteella, jonka tarkoituksena on sen osoittaminen, etteivät tuotteet ole vaarallisia kuluttajille.

16. Valittaja nosti tästä määräyksestä kumoamiskanteen tribunal administratif de Paris’ssa (Pariisin hallintotuomioistuin, Ranska). Kyseinen tuomioistuin hylkäsi kanteen 9.11.2017 antamallaan tuomiolla. Cour administrative d’appel de Paris (Pariisin ylempi hallintotuomioistuin, Ranska) hylkäsi kantajan valituksen 22.3.2018.

17. Valittaja väitti ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa Conseil d’État’ssa (ylin hallintotuomioistuin, Ranska), johon tehtiin oikeuskysymyksiin rajoittuva muutoksenhaku, muun muassa, että toisen asteen tuomioistuin oli tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että sen tuotteiden markkinoille saattamiseen sovelletaan asetusta N:o 258/97. Kokonaiset sellaisenaan käytettävät hyönteiset on kuitenkin jätetty asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Kokonaisiin hyönteisiin sovelletaan asetuksen 2015/2283 35 artiklan 2 kohdassa säädettyjä siirtymätoimenpiteitä. Ministry for Economy and Finance (talous- ja valtiovarainministeriö) puolestaan väitti, että asetusta N:o 258/97, jolla pyrittiin kansanterveyden suojelua koskevaan tavoitteeseen, sovellettiin myös kokonaisiin hyönteisiin, koska kokonaisten hyönteisten syömiseen liittyy yhtä paljon vaaroja kuin elintarvikkeiden eläinperäisten ainesosienkin syömiseen.

18. Näiden tosiseikkojen ja oikeudellisen asiayhteyden perusteella Conseil d'État päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko 27.1.1997 annetun asetuksen [(EY) N:o 258/97] 1 artiklan 2 kohdan e alakohtaa tulkittava siten, että sen soveltamisalaan kuuluvat sellaisista kokonaisista eläimistä koostuvat elintarvikkeet, jotka on tarkoitettu syötäviksi sellaisinaan, vai siten, että kyseistä alakohtaa sovelletaan ainoastaan sellaisiin elintarvikkeiden ainesosiin, jotka ovat peräisin hyönteisistä?”

19. Kirjallisia huomautuksia esittivät valittaja, Ranskan ja Italian hallitukset sekä Euroopan komissio.

IV Oikeudellinen arviointi

20. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen: Vaikka ei ole epäilystäkään siitä, että nyt voimassa oleva uusi asetus 2015/2283 (A) koskee kokonaisia eläimiä, myös hyönteisiä, näin ei ollut asetuksen N:o 258/97 (B) osalta. Lisäksi johdetun oikeuden säädöksen soveltamisalan teleologisella laajentamisella vastoin sen selvää sanamuotoa, sellaisena kuin Ranskan ja Italian hallitukset ovat sen pääsääntöisesti esittäneet, ei mielestäni ole juuri mitään tekemistä voimassa olevan tekstin tulkinnan kanssa, vaan tällöin itse asiassa säädös kirjoitetaan uudestaan (C).

A Asetuksen 2015/2283 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan v alakohta

21. Tavallisesta poiketen aloitan lainsäädännöstä, jota nyt käsiteltävässä asiassa *ei sovelleta*: asetuksesta 2015/2283, joka tuli sen 36 artiklan mukaisesti voimaan 1.1.2018, ja siihen sisältyvästä uuselintarvikkeiden määritelmästä.

22. Asetuksen 2015/2283 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa olevassa uudessa uuselintarvikkeen määritelmässä asetetaan kaksi kumulatiivista edellytystä: i) mikä tahansa elintarvike, jota ei käytetty unionissa merkittävässä määrin ihmisravinnoksi ennen 15.5.1997 *ja* ii) joka kuuluu vähintään yhteen 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa luetelluista kymmenestä luokasta.

23. Tämän luettelon v kohdalla on merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta. Tähän luokkaan kuuluvat ”*elintarvikkeet, jotka koostuvat, ovat peräisin tai on valmistettu eläimistä tai niiden osista*, lukuun ottamatta eläimiä, jotka on saatu perinteisillä jalostusmenetelmillä, joita on käytetty elintarviketuotannossa unionissa ennen 15 päivää toukokuuta 1997, jos näistä eläimistä koostuvilla, peräisin olevilla tai valmistetuilla elintarvikkeilla on turvallinen käyttöhistoria elintarvikkeena unionissa”.[4]

24. Hyönteiset eivät ehkä ole ilmeinen valinta ihmisravinnoksi. Kyse on kuitenkin (selkärangattomista) eläimistä. Kokonaiset jauhomadot, kulkusirkat ja sirkat ovat siten selvästi elintarvikkeita, jotka *koostuvat* tai *on valmistettu* eläimistä. Jos sivuutetaan tahatonta kulutusta koskevat vitsit, hyönteisiä ei tosin merkittävässä määrin käytetty unionissa ihmisravinnoksi ennen 15.5.1997. Lisäksi johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan nimenomaisesti, että ”niiden elintarvikkeiden – – [luokkien], joita pidetään uuselintarvikkeina, olisi katettava kokonaiset hyönteiset ja hyönteisten osat”.

25. Ihmisravinnoksi tarkoitetut kokonaiset hyönteiset on sisällytetty asetuksen 2015/2283 mukaiseen uuteen järjestelmään. Syy siihen, miksi tämä järjestelmä, jota ei sovellettu esillä olevassa asiassa, mainitaan ensiksi, on kaksiosainen.

4 Kursivointi tässä.

26. Ranskan ja Italian hallitukset väittävät ensinnäkin, että uusi järjestelmä ja uudet määritelmät ainoastaan selventävät sitä, miten asia oli jo asetuksen N:o 258/97 yhteydessä. Näiden kahden sanamuodon välinen vertailu on näin ollen tarpeen.

27. Toiseksi näiden kahden asetuksen asiallisten soveltamisalojen välinen suhde on ajallisesti relevantti. Asetuksen 2015/2283 35 artiklan 2 kohdasta seuraa, että uuden asetuksen aineelliseen soveltamisalaan kuuluvat tuotteet, jotka eivät kuuluneet aikaisemman asetuksen soveltamisalaan ja jotka olivat markkinoilla laillisesti ennen 1.1.2018, saattoivat pysyä markkinoilla 2.1.2020 asti, jollei jokin muu tässä säännöksessä tarkoitettu tilanne toteutuisi. Jos siis näytettäisiin toteen, että aikaisempi asetus *ei* aineellisesti koskenut kyseisiä tuotteita, mutta ne oli kuitenkin tuolloin *laillisesti* saatettu markkinoille, tästä seuraisi, että niiden myynti voisi väliaikaisesti jatkua 2.1.2020 saakka.

B Asetuksen N:o 258/97 1 artiklan 2 kohdan e alakohta

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, kuuluivatko kokonaiset eläimet ja erityisesti ihmisravinnoksi tarkoitetut kokonaiset hyönteiset *jo* asetuksen N:o 258/97 aineelliseen soveltamisalaan, sen määrittämiseksi, vaadittiinko pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, jolloin asetus N:o 258/97 oli vielä voimassa, kyseessä olevien tuotteiden markkinoille saattamiseksi asetuksen N:o 258/97 mukainen lupa.

29. Komission ja valittajan mukaan kyseisen säännöksen sanamuodosta seuraa, että asetuksen N:o 258/97 1 artiklan 2 kohta ei kattanut kokonaisista eläimistä koostuvia elintarvikkeita. Näin ollen kokonaiset hyönteiset eivät kuuluneet elintarvikkeiden eläinperäisten ainesosien luokkaan (asetuksen 1 artiklan 2 kohdan e alakohta) eivätkä mihinkään muuhunkaan 1 artiklan 2 kohdassa mainittuun ryhmään. Ranskan ja Italian hallitukset kiistävät tämän päätelmän nojautuen asetuksen N:o 258/97 1 artiklan 2 kohdan yleiseen rakenteeseen ja tarkoitukseen.

1. Teksti

30. Asetuksen N:o 258/97 1 artiklan 2 kohtaan sisältyi kaksi kumulatiivista edellytystä, joiden on täytyttävä, jotta elintarvikkeita tai elintarvikkeiden ainesosia voidaan pitää uusina ja jotta niihin sovelletaan tätä sääntelyjärjestelmää. Ensimmäinen, *ajallinen* edellytys on seuraava: asetusta N:o 258/97 sovellettiin sellaisten elintarvikkeiden ja elintarvikkeiden ainesosien, joiden käyttö ihmisravintona oli ollut yhteisössä hyvin vähäistä aikaisemmin (eli ennen vuotta 1997), saattamiseen markkinoille yhteisössä. Toinen edellytys oli *aineellinen*: elintarvikkeiden ja elintarvikkeiden ainesosien oli kuuluttava johonkin 1 artiklan 2 kohdassa lueteltuun luokkaan.

31. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole kyseenalaistanut ensimmäistä, *ajallista* edellytystä. Vaikka näyttökysymykset, jotka liittyvät siihen, kuka osoittaa – ja kuinka –, onko kyseessä hyvin vähäinen käyttö yhteisössä, johon kuuluu koko unioni eikä ainoastaan jäsenvaltio tai sen osa, olisivat epäilemättä kiinnostavia, tämä ennakkoratkaisuasia ei koske niitä.

32. Kun tarkastellaan ensiksi *aineellista* edellytystä, miten on ymmärrettävä elintarvikkeiden ainesosat, jotka ovat peräisin eläimistä?

33. Asetuksessa ei määritellä ilmauksia ainesosat tai olla peräisin. Kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, niiden termien merkitys ja ulottuvuus, joita ei ole määritelty unionin oikeudessa, on määriteltävä sen tavanomaisen merkityksen mukaan, joka niillä on yleiskielessä, ottaen samalla huomioon se asiayhteys, jossa niitä käytetään, ja sen säännöstön tavoitteet, johon ne

kuuluvat. [5]

34. Oxford English Dictionaryn määritelmän mukaan englannin sanalla *ingredients* [asetuksen suomenkielisessä versiossa ainesosat] tarkoitetaan mitä tahansa elintarvikkeita tai aineita, jotka yhdistetään toisiinsa tietyn ruokalajin valmistusta varten, ja englannin sanalla *isolate* [asetuksen suomenkielisessä versiossa olla peräisin] viitataan jonkin yksilöimiseen ja käsittelemiseen erikseen tai kemian tai biologian alalla jonkin aikaansaamiseen tai (esim. yhdiste) uuttamiseen. Lisäksi komissio huomautti, että *ainesosan* käsitteellä tarkoitetaan eräässä toisessa unionin toimessa esitetyn määritelmän mukaan ”elintarvikkeen tuotannossa tai valmistuksessa käytettyä ainetta tai tuotetta, aromit, elintarvikelisäaineet ja elintarvike-entsyymit sekä koostetun ainesosan osat mukaan lukien, joka on mukana valmiissa tuotteessa sellaisenaan tai jossakin muussa muodossa”. [6]

35. Näin ollen elintarvikkeen *ainesosa* on – kuten voidaan todeta millä tahansa käytetyllä virallisella kielellä [7] – osa osista muodostuvaa lopputuotetta. Kyse ei ole yleensä sellaisenaan kulutettavasta tuotteesta vaan muun elintarvikkeen tai tietyn ruokalajin luomiseksi lisättävästä tuotteesta. Myönnän tosin, että tiettyjen ainesosien osalta tämä ajattelutapa voi olla hieman epäselvä. Monia ainesosia (esim. hunaja tai sokeri) voidaan nauttia sellaisenaan.

36. Näin ei kuitenkin ole *kokonaisten* eläinten osalta. Tässä mielessä on epätodennäköistä, että kokonaiset eläimet voisivat olla ainesosia. Ainakin lihaa syöville ihmisille ne ovat *elintarvikkeita* eivätkä *elintarvikkeiden ainesosia*. Koska asetuksen N:o 258/97 1 artiklan 2 kohdan e alakohdassa erotettiin selvästi toisistaan elintarvikkeet ja elintarvikkeiden ainesosat ja koska se kattoi eläinten osalta vain viimeksi mainitut, on pääteltävä, etteivät eläimet, jotka syödään sellaisenaan joko kokonaisina tai osina, voineet olla asetuksessa N:o 258/97 tarkoitettuja elintarvikkeen ”ainesosia”.

37. Seuraavaksi on käytetty ilmausta eläimistä *peräisin olevat.* [8] Toisin kuin esimerkiksi termi koostuva tai valmistettu [9] ilmaisu olla peräisin viittaa joko kokonaisesta eläimestä tai eläimen osasta tapahtuvan erottamisen prosessiin, mikä edelleen rajoittaa kyseisen asetuksen soveltamisalaa eläinten osalta. Ilmaisu olla peräisin voidaan lukea kahdella tavalla: ensinnäkin kemiallisena, biologisena tai mekaanisena prosessina, jossa esanssit, substraatit, jauheet, toisin sanoen kaikentyyppiset eläimistä saatavat ainesosat, otetaan erilleen. Tämä olisi varmastikin luonnollisin tulkinta. Toisaalta ilmaisua olla peräisin voidaan oletettavasti tulkita myös siten, että sillä viitataan ainoastaan tietyn ainesosan mekaaniseen erottamiseen eläimen ruhosta. Viimeksi mainitussa merkityksessä ilmaisu olla peräisin voisi ehkä viitata myös eläimestä poistettuun ja siten tosiasiallisesti eläimen tai elimen erilliseen osaan.

38. Mikään käsitteen olla peräisin mahdollinen tulkinta ei kuitenkaan viittaa kokonaiseen eläimeen, paitsi jos luodaan tautologia tausta-ajatuksella, että kokonaiset eläimet ”ovat peräisin” kokonaisista eläimistä. [10]

5 Ks. esim. tuomio 9.11.2016, Davitas (C-448/14, EU:C:2016:839, 26 kohta) ja tuomio 26.10.2017, The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:814, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

6 Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille 25.10.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1169/2011 (EUVL 2011 L 304, s. 18) 2 artiklan 2 kohdan f alakohta. On kuitenkin huomattava, että asetuksen N:o 258/97 2 artiklan 1 kohdassa on nimenomaisesti jätetty asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle aromiaineet, elintarvikkeiden lisäaineet ja uuttamisliuottimet.

7 Esimerkiksi ranskassa ”ingrédients alimentaires”; saksassa ”Lebensmittelzutaten”; italiassa ”ingredienti alimentari”; espanjassa ”ingredientes alimentarios”; puolassa ”składniki żywności”; tšekissä ”složky potravin” ja hollannissa ”voedselingrediënten”.

8 Esimerkiksi ranskassa ”isolés à partir d’animaux”; saksassa ”aus Tieren isolierte”; italiassa ”isolati a partire da animali”; espanjassa ”obtenidos a partir de animales”; puolassa ”pochodzące od zwierząt”; tšekissä ”izolované z živočichů” ja hollannissa ”uit dieren zijn geïsoleerd”.

9 Asetuksessa 2015/2283 nyt käytetyt käsitteet (ks. edellä 12 ja 23 kohta).

10 Samalla kun otetaan huomioon Ranskan hallituksen esittämä tosiseikkoja koskeva selvitys, jonka mukaan kaikkia ihmisravinnoksi tarkoitettuja Ranskan markkinoilla kaupan pidettäviä hyönteisiä on kaupan pitämisen vaiheessa käsitelty tavalla tai toisella niiden säilyttämistä ja kuljetusta varten. Ne eivät siis ole enää teknisesti *kokonaisia* silloin, kun niitä myydään, kuten osterit tai munat, koska niistä on poistettu ainakin vesi. Tämän väitteen teknisestä paikkansapitävyydestä huolimatta kokonainen kuivattu sirkka on mielestäni sirkka, myös gurmeesipsien muodossa myytynä.

39. Kun asetuksen N:o 258/97 1 artiklan 2 kohdan e alakohdassa olevassa määritelmässä tarkoitetut yksittäiset ainesosat yhdistetään yhdeksi ruokalajiksi, *elintarvikkeiden eläinperäisillä ainesosilla* viitataan niiden tavanomaista merkitystä käyttäen muihin elintarvikkeisiin lisättäviin eläimistä peräisin oleviin ainesosiin. Eri tavalla ilmaistuna: i) sellaisenaan syötäviä kokonaisia eläimiä ei siten ollut sisällytetty; ii) sellaisenaan syötäviä eläinten osia ei ollut sisällytetty; iii) kokonaisia eläimiä, jotka käytetään ainesosana ruokalajin valmistuksessa, sikäli kuin se on mahdollista, ei ollut sisällytetty; iv) ainoastaan ainesosina käytettävät tietyt eläinten osat voitiin sisällyttää niihin.

40. Entä jos – siirtyäksemme abstraktista konkreettisempaan esimerkkiin – tarkasteltavaksi otetaan sammakonreisien kulutus? Käsitettä ”elintarvikkeiden ainesosat, jotka ovat peräisin eläimistä”[11] koskevan tulkintani perusteella sammakonreisien käyttö ihmisravintona ei kuulu asetuksen N:o 258/97 1 artiklan 2 kohdan e alakohdan soveltamisalaan. Sammakonreidet ovat sellaisenaan syötäviä eläinten osia, eivät eläimistä peräisin olevia ainesosia. Sitä vastoin asetus voisi todellakin kattaa mahdollisen sammakonreisijauheen tai sammakkojauhon, jos sellaisia sammakoista peräisin olevia ainesosia olisi olemassa.

41. Sama varmaankin koskee kaikkia hyönteisten osia. Sama koskee sitäkin suuremmalla syyllä *kokonaisia* hyönteisiä. Asetusta N:o 258/97 olisi tosin mahdollisesti voitu soveltaa hyönteisistä peräisin oleviin ainesosiin, jos niitä olisi koskaan käytetty ainesosina muissa tuotteissa.[12] Asetusta ei sen sanamuodon nojalla kuitenkaan selvästikään sovellettu sellaisenaan syötäviin kokonaisiin hyönteisiin, kuten sitä ei ollut tarkoitettu sovellettavaksi mihinkään muihinkaan kokonaisiin eläimiin.

2. Asiayhteys

42. On syytä tuoda esiin kaksi seikkaa, jotka koskevat lainsäädännöllistä asiayhteyttä: asetuksen N:o 258/97 sisäinen järjestelmä ja logiikka (1) sekä – siltä osin kuin se on tarkistettavissa – historiallinen asiayhteys ja lainsäätäjän tarkoitus (2). Näiden kahden kohdan perusteella voidaan vastata Ranskan ja Italian hallitusten esittämiin rakenteellisiin väitteisiin, jotka koskevat yhteisön lainsäätäjän tuolloin tekemien sääntelyvalintojen sisäistä logiikkaa ja johdonmukaisuutta. (3)

1) Sisäinen logiikka: rakenteelliset mikromuutokset

43. Vilkaisu asetuksen 1 artiklan 2 kohdan muihin erityisiin luokkiin, joiden on tarkoitus muodostaa uuselintarvikkeen määritelmän aineellinen osatekijä, kertoo paljon. Alkuperäisillä kuudella luokalla[13] oli varsin selvä yhteinen nimittäjä: elintarvikkeita tai elintarvikkeiden ainesosia joko muutettiin geneettisesti (a ja b kohta) tai molekyylitasolla (c) taikka mikro(biologisella) tasolla (d) tai luotiin käyttämällä uutta tuotantoprosessia, jota ei ollut toistaiseksi käytetty, mikä aiheutti merkittäviä muutoksia elintarvikkeiden koostumukseen tai rakenteeseen (f). Loppujen lopuksi ja yksinkertaistaen organismien, jotka oli tarkoitettu viime kädessä ihmisravinnoksi, mikromuutosten oletettiin kuuluvan tämän välineen soveltamisalaan.

44. Tällainen sisäinen asiayhteys ja logiikka ainoastaan vahvistavat sen, että asetuksen N:o 258/97 1 artiklan 2 kohdan e alakohdan sanamuodon mukainen tulkinta on oikea: jos asetuksen 1 artiklan 2 kohdan logiikan tarkoituksena on kattaa mikromuutokset, olisi melko yllättävää, jos tällaisessa luettelossa olevaa luokkaa voitaisiin yhtäkkiä soveltaa kokonaisiin eläimiin ilman mitään

11 Mikäli vielä kerran sivuutetaan kysymys siitä, oliko sammakonreisiä vuonna 1997 käytetty *merkittävässä* määrin ihmisravinnoksi *Euroopan unionissa*. *Ranskassa* kulutus ei varmasti ollut vähäistä. Koko unionin kannalta tarkastellen tilanne voi olla toinen.

12 Vaikka myönnettäköön, että ei ole monia esimerkkejä, jotka välittömästi tulisivat mieleen tästä, jos jätetään huomiotta (Harry Potterin jälkeiset, epäilemättä kukoistavat) taikajuomamarkkinat.

13 Luokat on esitetty edellä tämän ratkaisuehdotuksen 5 kohdassa.

niihin kohdistunutta mikrotason muutosta. Näin ollen 1 artiklan 2 kohdan yleisrakenne selittää melko hyvin sen, mitä unionin lainsäätäjä on voinut tarkoittaa e alakohdalla, nimittäin sitä, mitä siinä on ilmaistu: *elintarvikkeiden ainesosat, jotka ovat peräisin* (mikrobiologisten muutosten aikaansaaminen ensisijaisesti biologisesti tai kemiallisesti tai millä tahansa muulla tavalla) *elämistä*.

2) Historiallinen asiayhteys ja lainsäätäjän tarkoitus

45. Historiallisen asiayhteyden ja lainsäätäjän tarkoituksen osalta komissio väittää, että on epävarmaa, tahtoiko unionin lainsäätäjä kohdistaa sääntelynsä erityisesti hyönteisiin. On vieläkin epävarmempaa, oliko se tietoinen tällaisten tuotteiden kulutukseen mahdollisesti liittyvistä riskeistä. On todennäköistä, että unionin lainsäätäjä päätti säännellä ainoastaan sellaisia tuotteita, jotka se oli ennakoinut saatettavan markkinoille vuonna 1997.

46. Asetuksen N:o 258/97 1 artiklan 2 kohdan valmistelutöistä käy ilmi, että komissio ehdotti alun perin melko kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Komissio ehdotti alkuperäisessä asetusehdotuksessaan vuonna 1992, että siihen sisällytettäisiin tuotteet, ”jotka on valmistettu tai jotka koostuvat sellaisista organismeista tai niiden osista tai jotka sisältävät sellaisia organismeja tai niiden osia, joita ei ole aiemmin käytetty elintarvikkeissa”.[14] Tämä todella laaja määritelmä poistettiin komission muutetusta ehdotuksesta parlamentin ensimmäisen käsittelyn jälkeen.

47. Näin ollen mahdollisen uuden tarkoituksen vahvistamisen osalta on todettava, että kyseessä on lähinnä alkuperäisen laaja-alaisen määritelmän huomattava supistaminen. Unionin lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut sisällyttää siihen kattavasti *eläinperäisiä* uuselintarvikkeita lukuun ottamatta rajoitettua alaryhmää, josta säädetään 1 artiklan 2 kohdan e alakohdassa: ”elintarvikkeiden ainesosat, jotka ovat peräisin eläimistä”. Tämä on tavallaan ymmärrettävää, koska näyttää siltä, että vuonna 1997 saatavilla olleita eläinperäisiä elintarvikkeita oli jo kauan käytetty elintarvikkeina. Siltä osin kuin on kyse kokonaisista eläimistä, tämäntyyppisiä uuselintarvikkeita ei kuitenkaan ollut Euroopassa; perinteiset elintarvikkeet kuuluivat jo unionin muiden säädösten soveltamisalaan.[15]

48. Lopuksi todettakoon, että siltä osin kuin on kyse *hyönteisistä* elintarvikkeina, on ilmeistä, ettei unionin lainsäätäjällä ole ollut mitään erityistä tarkoitusta niiden osalta. Miksi olisikaan ollut, ottaen huomioon, etteivät kokonaiset hyönteiset tai niiden osat tuolloin kuuluneet eurooppalaisten ruokavalioon.

3) Lainsäädännöllisten valintojen tulkinta vs. niiden perusteleminen

49. Edellä esitetyistä selvästä sanamuodosta ja rakenteellisista perusteluista huolimatta Ranskan ja Italian hallitukset puoltavat asetuksen N:o 258/97 yleiseen rakenteeseen ja tarkoitukseen vedoten väitettä, jonka mukaan kokonaiset hyönteiset oli sisällytetty kyseiseen asetukseen. Näiden hallitusten esittämät väitteet, jotka liittyvät asetuksen N:o 258/97 rakenteeseen, ovat pääosin kahdenlaisia.

50. Yhtäältä asetuksen N:o 258/97 1 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tehtiin selvä ero sen mukaan, ovatko elintarvikkeet ja elintarvikkeiden ainesosat peräisin kasveista vai eläimistä. *Kasveista* saatuja elintarvikkeita on käsitelty kattavasti asetuksessa N:o 258/97, joka kattaa ”elintarvikkeet tai elintarvikkeiden ainesosat, jotka koostuvat tai ovat peräisin kasveista”. Siten 1 artiklan 2 kohdan e alakohtaan oli hyvinkin sisällytetty i) kasveista koostuvat elintarvikkeet, ii) kasveista peräisin olevat elintarvikkeet, iii) kasveista koostuvat elintarvikkeiden ainesosat ja iv) kasveista peräisin olevat

14 Asetusehdotuksen (KOM/92/295FINAL – SYN 426 (EYVL 1992 C 190, s. 3)) liitteessä I oleva toinen luetelmakohta.

15 ”Perinteisiä” elintarvikkeita tai elintarvikkeiden ainesosia, jotka koostuvat eläinten osista tai jotka ovat peräisin eläinten osista, säännellään yleensä unionin muiden säädösten ohella elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28.1.2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 178/2002 (EYVL 2002 L 31, s. 1).

elintarvikkeiden ainesosat.[16] Sitä vastoin eläimistä peräisin olevien elintarvikkeiden osalta 1 artiklan 2 kohdan e alakohta kattoi vain yhden alaryhmän eli elintarvikkeiden ainesosat, jotka ovat peräisin eläimistä. Ranskan hallitus väittää tältä osin, että vaikka yhtäältä eläinten ja toisaalta kasvien osalta käytetyt ilmaisut ovat todellakin sanamuodoltaan erilaisia, niitä on tulkittava samalla tavalla.

51. Toisaalta kyse on *eläinluokan sisäisestä logiikasta*, joka herättää kysymyksen siitä, miksi ainoastaan eläimistä peräisin olevat ainesosat olisi katettava eikä kokonaisia eläimiä. Ranskan hallitus väittää tältä osin, että olisi epäloogista tehdä ero elintarvikkeiden ja elintarvikkeiden ainesosien välillä, koska kuluttajan näkökulmasta ne kaikki ovat lopulta syötäviksi tarkoitettuja. Olisi myös järjetöntä soveltaa uuselintarvikkeita koskevia sääntöjä elintarvikkeiden ainesosiin, jotka sisältävät hyönteisten osia, mutta sulkea pois kokonaiset hyönteiset, kuten myös Italian hallitus väittää.

52. Ranskan hallitus katsoo lisäksi, että jos kokonaiset hyönteiset ja niiden osat jätettäisiin asetuksen N:o 258/97 soveltamisalan ulkopuolelle, loukattaisiin hyönteisiä sisältäviä elintarvikkeita myyvien yritysten ja ihmisravinnoksi tarkoitettuja kokonaisia hyönteisiä myyvien yritysten välisen syrjinnän kiellon periaatetta. Koska molemmat ovat toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa, molempiin on sovellettava samaa lainsäädäntöä.

53. Mielestäni väitteet, jotka Ranskan hallitus on esittänyt kohdassa ”yleinen järjestelmä”, kuuluvat sellaisten ”miksipä ei myös” -perusteiden luokkaan, joihin lainsäädännön tulkintaa koskevassa asiassa voidaan vastata yksinkertaisesti ”koska siinä ei sanota niin”. Tällaisilla väitteillä kyseenalaistetaan unionin lainsäätäjän valinnat ja sen vahvistamat luokat ja annetaan ymmärtää, että ehkä jotakin muutakin olisi pitänyt sisällyttää niihin. Ne ovat esimakua siitä, mihin Ranskan hallitus lähinnä pyrkii pääasiallisella väitteellään, jonka se on esittänyt asetuksen N:o 258/97 tavoitteen ja päämäärän osalta: koska toimenpiteen tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen ja koska kyseinen hallitus katsoo, että myös kokonaiset hyönteiset voivat aiheuttaa ongelmia kansanterveyden kannalta, myös ne on sisällytettävä – riippumatta siitä, mitä säädöksessä todetaan.

54. Käsittelen näitä väitteitä seuraavassa jaksossa, joka koskee asetuksen N:o 258/97 tarkoitusta ja sitä, miten se voi vaikuttaa sen käsitteiden tulkintaan. Katson kuitenkin, että rakenteellinen vastaus näihin kysymyksiin on joka tapauksessa annettu tämän jakson a ja b kohdassa siltä osin kuin tällainen vastaus on tosiasiallisesti annettava johdetun oikeuden selkeää säännöstä *tulkitsemalla* (kun vastattava kysymys koskee tavallisesti sitä, mitä lainsäädäntötoimella tarkoitetaan), toisin kuin jos kyseessä on sen *pätevyyden* riitauttaminen (kun lainsäätäjältä voidaan tosiasiallisesti kysyä, minkä perusteella se on valinnut joidenkin muiden luokkien sisällyttämisen – tai sisällyttämättä jättämisen –, minkä vuoksi sen on selitettävä ja perusteltava taustalla oleva lainsäädännön logiikka).

55. Vaikuttaa siltä, että asetus N:o 258/97 koskee ainesosia, jotka ovat peräisin eläimistä, eikä kokonaisia eläimiä, sillä kyseisen asetuksen yleinen tarkoitus liittyi elintarvikkeiden mikro- eikä makrotason muutoksiin. Vaikuttaa siltä, että asetus kattaa laajemmin (kokonaiset) kasvit, toisin kuin (kokonaiset) eläimet, koska – vaikka kasveja oli muunnettu jo vuosikymmeniä[17] – eurooppalaiset eivät olleet asetuksen antamisen ajankohtana vielä alkaneet muuttaa eläimiä koskevia kulutustottumuksiaan. Kokonaisia eläimiä ei näin ollen ollut oletettavasti tarpeen sisällyttää, lukuun ottamatta niitä eläimiä, jotka jo kuuluivat 1 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.

16 Luonnollisestikin jälleen sillä edellytyksellä, etteivät ne olleet ”elintarvikkeita tai elintarvikkeiden ainesosia, jotka on saatu perinteisillä lisäämismenetelmillä ja joiden edeltäjät ovat olleet turvallisia käyttää elintarvikkeina”.

17 Kuten sitä paitsi asetuksen N:o 258/97 johdanto-osan neljänteen perustelukappaleeseen sisältyvässä viittauksessa uusiin kasvilajikkeisiin ja viljelykasvilajeihin nimenomaisesti todetaan.

C Asetuksen N:o 258/97 sanamuodon ”uudelleentulkinta” sen tarkoitusten / yhden sen tarkoituksista valossa?

56. Ranskan hallituksen pääasiallinen väite, jota tukevat viittaukset useisiin sen kansallisten virastojen toimittamiin tutkimuksiin ja raportteihin, liittyy asetuksen N:o 258/97 suojelutavoitteeseen. Ranskan hallitus esittää, että asetuksella N:o 258/97 pyritään suojelemaan kansanterveyttä. Tämän tavoitteen mukaisesti asetus N:o 258/97 kattaa elintarvikkeiden eläinperäiset ainesosat. Näin ollen se kattaa myös hyönteisistä peräisin olevat ainesosat. Jos unionin lainsäätäjä on siten myöntänyt, että hyönteisten osat voivat aiheuttaa vaaraa terveydelle ja että kyseisen asetuksen pitäisi näin ollen kattaa ne, kyseistä asetusta pitäisi sitä suuremmalla syyllä soveltaa myös kokonaisiin hyönteisiin, koska niihin liittyy sama tai jopa suurempi riski.

57. Valittajan mukaan aikaisemmalla asetuksella tavoiteltu kansanterveyden suojelun tavoite ei vaikuta siihen, että kokonaisia hyönteisiä ei ole sisällytetty sen aineelliseen soveltamisalaan. Asetuksen sanamuoto on riittävän selkeä. Näin ollen ei ole syytä turvautua asetuksen N:o 258/97 teleologiseen tulkintaan.

58. Komission mukaan kokonaisten hyönteisten poissulkeminen oli asetuksen N:o 258/97 toisen tavoitteen eli sisämarkkinoiden toteuttamisen edistämisen mukaista. Vaikka unionin lainsäätäjä voi vedota SEUT 114 artiklaan sellaisten tulevien kaupan esteiden estämiseksi, jotka johtuvat kansallisten lainsäädäntöjen välisistä eroista, tällaisten esteiden syntymisen on oltava todennäköistä ja kyseisellä toimenpiteellä on pyrittävä estämään ne.

59. Se, mitä Ranskan hallitus ehdottaa Italian hallituksen tukemana, merkitsee asetuksen N:o 258/97 soveltamisalan *teleologista laajentamista*. Asetuksen pitäisi koskea jotakin sellaista, mitä se ei alun perin koskenut, koska tämä seikka aiheuttaa samantyyppistä vaaraa.

60. Tuomioistuinten käytettävissä oleviin keinoihin kuuluu todellakin teleologiseksi supistamiseksi kutsuttu tulkintatekniikka: jokin, mikä kyseessä olevassa lainsäädännössä käytettyjen käsitteiden tavanomaisen tulkinnan mukaan olisi ensi näkemältä sisällytettävä soveltamisalaan, suljetaan lopuksi pois tuomioistuimessa, koska – kun otetaan huomioon lainsäädännön tarkoitus ja päämäärä – sen ei olisi alun alkaenkaan kuulunut tulla sisällytetyksi siihen. Se on kuulunut soveltamisalaan yksinkertaisesti sen vuoksi, että lainsäätäjät käyttävät yleensä laajoja ja avoimia käsitteitä. On siten mahdollista, että käsitteiden soveltaminen ilman teleologista supistamista olisi liian laajaa.

61. Sitä, että otetaan lainsäädäntötoimen ilmoitettu tarkoitus tai – kuten komissio aivan oikein toteaa – vain yksi tarkoituksista ja sen perusteella aletaan, kun säädöksessä ei ole tästä säädetty tai jopa kyseisen säädöksen selvän sanamuodon vastaisesti, suunnitella sellaisia uusia luokkia, joista kyseisessä lainsäädännössä ei ole aikaisemmin säädetty, voidaan itse asiassa kutsua lainsäädäntötoimen ”aineellisen soveltamisalan teleologiseksi laajentamiseksi”. Tämän eufemismin lisäksi se tunnetaan kuitenkin yleisemmin myös toisella nimellä: lainsäädännön antaminen.

62. Olisi jokseenkin tekopyhää moittia Ranskan hallitusta siitä, ettei se ole huomautuksissaan ottanut huomioon tätä rajaa. Voidaan kohtuudella todeta, että unionin tuomioistuimen toiminta siltä osin kuin on kyse tämän rajan huomioon ottamisesta lainkäyttötoiminnassa ei ole ollut moitteetonta. Käsittelen jäljempänä väitettä, jonka mukaan asetuksessa N:o 2015/2283 ainoastaan selvennetään sitä, mikä on aina sisältynyt asetukseen N:o 258/97 (1), minkä jälkeen pyrin jälleen vakuuttamaan unionin tuomioistuimen siitä, ettei sen pitäisi tehdä tällaisia tulkinnallisia mukautuksia jälkikäteen tai – tarkemmin sanottuna – muotoilla uudelleen muutoin selvää johdetun oikeuden säännöstä (2).

1. Asetus 2015/2283: muutos vai kodifiointi?

63. Ranskan hallitus ehdottaa, että asetusta N:o 258/97 tulkittaisiin asetuksen N:o 2015/2283 *valossa* ensin mainitun soveltamisalan määrittelemiseksi. Se katsoo, että asetuksen N:o 2015/2283 soveltamisalaa ei ollut tarkoitettu laajemmaksi kuin asetuksen N:o 258/97 soveltamisala. Uudessa asetuksessa on ainoastaan selkeytetty tätä soveltamisalaa vuoden 1997 jälkeen tapahtuneen tieteellisen ja teknologisen kehityksen vuoksi. Se, että kokonaiset hyönteiset ja niiden osat on vastedes nimenomaisesti sisällytetty uuteen järjestelmään, ei merkitse sitä, ettei näin olisi ollut jo aikaisemman lainsäädännön perusteella.

64. Tämän väitteen tueksi Ranskan hallitus tukeutuu asetuksen N:o 2015/2283 johdanto-osan kuudenteen ja kahdeksanteen perustelukappaleeseen. Johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan ”asetuksessa (EY) N:o 258/97 säädettyä uuselintarvikkeen määritelmää olisi *selkeytettävä ja se olisi saatettava ajan tasalle*”.[18] Johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaan ”tämän asetuksen soveltamisalan olisi periaatteessa oltava sama kuin asetuksen (EY) N:o 258/97. Koska tiede ja tekniikka ovat kuitenkin kehittyneet vuodesta 1997, on aiheellista tarkastella uudelleen niiden elintarvikkeiden luokkia, joita pidetään uuselintarvikkeina, sekä selkeyttää niitä ja saattaa ne ajan tasalle. Näiden luokkien olisi katettava kokonaiset hyönteiset ja hyönteisten osat – –”.[19]

65. Valittaja ja komissio sitä vastoin tulkitsevat toisin näitä kahta perustelukappaletta. Valittajan mukaan erityisesti se, että kokonaiset hyönteiset kuuluvat vastedes asetuksen N:o 2015/2283 soveltamisalaan, ei välttämättä merkitse sitä, että ne kuuluivat sen soveltamisalaan vanhojen sääntöjen nojalla. Kokonaisten hyönteisten sisällyttäminen ei ole pelkkä täsmennys vaan lisäys uuselintarvikkeen aikaisempaan määritelmään.

66. Kun otetaan huomioon näiden kahden säännöksen selkeä sanamuoto, jota käsitellään yksityiskohtaisesti tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä jaksoissa, Ranskan hallituksen väite ei mielestäni ole mitenkään puolustettavissa. Ensinnäkin riittää, että yksinkertaisesti verrataan näissä asetuksissa vahvistettujen kahden edellytyksen sanamuotoja: yhtäältä ”elintarvikkeiden ainesosat, jotka ovat peräisin eläimistä” ja toisaalta ”elintarvikkeet, jotka koostuvat, ovat peräisin tai on valmistettu eläimistä tai niiden osista”. Ranskan hallitus näyttää toisaalta keskittyvän mainituissa perustelukappaleissa ainoastaan ilmaisuun ”selkeyttää”, samalla kun se sivuuttaa tekstissä myös esiintyvät ja selkeästi muotoillut ilmaukset ”saattaa ajan tasalle” ja ”tarkastella uudelleen”.

67. Kolmanneksi rakenteellisesti tarkastellen jo asetuksen N:o 2015/2283 35 artiklan 2 kohdan kaltaisen säännöksen olemassaolo osoittaa, että unionin lainsäätäjä oli hyvin tietoinen siitä, että tämän asetuksen aineellinen soveltamisala on yleisesti ottaen paljon laajempi kuin sen vuoden 1997 edeltäjän. Tästä syystä oli myös tarpeen säätää siirtymäajasta sellaisten tuotteiden osalta, jotka oli saatettu laillisesti markkinoille asetuksen N:o 2015/2283 tullessa voimaan mutta jotka eivät kuuluneet asetuksen N:o 258/97 soveltamisalaan. Komission mukaan asetuksen N:o 2015/2283 35 artiklan 2 kohdalla oli tarkoitus varmistaa, että *kokonaisiin hyönteisiin* sovelletaan asetuksen N:o 2015/2283 voimaantulon jälkeen vapaata liikkuvuutta, vaikkakin vain rajoitetun ajan.

68. Näin ollen asetuksen N:o 2015/2283 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan v alakohdassa tarkoitettu eläimistä peräisin olevia elintarvikkeita koskeva määritelmä on, kun sitä verrataan asetuksen N:o 258/97 1 artiklan 2 kohdan e alakohdan määritelmään, selvästi muutos; määritelmän ulottuvuutta on laajennettu huomattavasti.

18 Kursivointi tässä.

19 Kursivointi tässä.

2. Asetuksen N:o 258/97 soveltamisalan dynaaminen (uudelleen-)tulkinta sen tarkoituksen perusteella (muuttuneessa sosiaalisessa kontekstissa)?

69. Jäljellä on vielä väite, joka koskee tarvetta saattaa vanhentunut unionin säädös ”tuomioistuinteitse ajan tasalle”. Vaikka myönnettäisiinkin, ettei mitään aukkoa ollut, koska hyönteiset eivät todellakaan kuuluneet eurooppalaisten ruokavalioon vuonna 1997, aukko oli olemassa vuonna 2016, kun préfet de police de Paris (Pariisin poliisikomentaja) määräsi Entoman poistamaan hyönteiset markkinoilta. Eikö näin ollen ole syytä turvautua asetuksen N:o 258/97 1 artiklan 2 kohdan e alakohdan dynaamiseen tulkintaan sen toteamiseksi, että kokonaiset eläimet kuuluivat viimeksi mainitun asetuksen soveltamisalaan ravintotottumusten myöhemmän kehityksen ja siihen liittyvien uusien riskien ilmaantumisen vuoksi?

70. (Määrittelemättömien) oikeudellisten käsitteiden tulkinnan ei nimittäin pitäisi koskaan olla staattista. Tulkinta on mukautettava sekä tekniseen että yhteiskunnalliseen kehitykseen.[20] Moraaliset luokitukset muuttuvat ajan kuluessa.[21] Sama koskee esimerkiksi ”elintarvikkeen” määritelmän kaltaisia teknisiä määritelmiä. Tällaisten käsitteiden tulkinta ei voi olla sillä tavalla ”kiveen kirjoitettua”, ettei se voisi muuttua ajan kuluessa.

71. Tämän jälkeen on todettava, että tällaisella lainsäädäntöä koskevalla dynamiikalla on rajansa, kun kyse on tuomioistuimen tulkinnasta. Voidaan mainita kolme yleistä rajoitusta, joita sovelletaan poikittaisesti, sekä lisärajoitus, joka on erityisen merkityksellinen erittäin teknisillä aloilla.

72. Ennen kaikkea säädösteksti itsessään muodostaa rajoituksen. Ehdotetun dynaamisen tulkinnan on oltava yhdenmukainen termien tavanomaisen merkityksen kanssa, kun niitä tulkitaan muuttuvassa asiayhteydessä. Näin ollen siinä epätodennäköisessä tilanteessa, että vuodelta 1850 peräisin olevassa tekstissä viitattaisiin ”ajoneuvoja koskevaan vastuuseen”, auto ja sähköauto kuuluisivat nykytulkinnan mukaan tällaisen vastuun piiriin. Vaikka säännöksessä viitattaisiin ”matkavaunuja koskevaan vastuuseen”, autot voitaisiin ehkä vielä tietyin edellytyksin mahduttaa kyseisen käsitteen piiriin. Jos sitä vastoin säännös olisi luettava ”julkista käyttöä varten tarkoitettuja yhden hevosen vetämiä pieniä kaksipyöräisiä vaunuja koskeva vastuu”, käsitteen soveltamisalaan ei olisi yksinkertaisesti enää mahdollista sisällyttää autoa.

73. Näin ollen merkityksellistä on se, mitä tietyn tekstin voidaan kohtuullisesti kuviteltavissa olevassa semanttisessa epämääräisyydessään katsoa kattavan, ja tästä voidaan johtaa luonnolliset rajat tuomioistuimen laajentavalle tulkinnalle. Nyt käsiteltävässä asiassa kokonaisia eläimiä, jotka on tarkoitettu syötäviksi sellaisinaan, ei yksinkertaisesti voida rinnastaa ”elintarvikkeiden ainesosiin, jotka ovat peräisin eläimistä”. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ainakaan kansallisiin tuomioistuimiin sovellettavaa yhdenmukaista tulkintaa koskevien rajojen valossa[22] tulkinta ei voi olla contra legem.[23]

20 Ks. ratkaisuehdotukseni Confédération paysanne ym. (C-528/16, EU:C:2018:20, 100 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

21 Ks. äskettäin esim. julkisen moraalin käsitteen osalta tuomio 27.2.2020, Constantin Film Produktion v. EUIPO (C-240/18 P, EU:C:2020:118, 39 kohta).

22 Ks. esim. tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 100 kohta) tai tuomio 15.1.2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, 39 kohta).

23 Ks. kuitenkin esim. tuomio 27.10.2016, komissio v. Saksa (C-220/15, EU:C:2016:815, 33–48 kohta), joka poikkeaa ratkaisuehdotuksestani komissio v. Saksa (C-220/15, EU:C:2016:534, 23–50 kohta).

74. Toisaalta on olemassa oikeusvarmuuden ja oikeudellisen ennakoitavuuden vaatimus erityisesti yksityisten kannalta; näiden on voitava ainakin tietyssä määrin ennakoida, mikä sovellettava oikeudellinen järjestelmä on, ja mukauttaa toimintaansa sen mukaisesti.[24] Missä tahansa oikeusjärjestyksessä sukkulointi on kuin tarpomista juoksuhiekassa, jos poiketaan odottamattomasti ja siten ennakoimattomasti sanojen tavanomaisesta merkityksestä. Se, että tulkinnan osalta ei ole olemassa oikeudellista vakautta, saa aikaan kyynisyyttä sääntöjä ja halveksuntaa lainsäädäntöä kohtaan: miksi vaivata päätään lainsäädännöllä, jos asioiden merkitys vaihtelee päivästä toiseen?

75. Samoja rajoituksia sovelletaan sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun kyseessä olevassa unionin toimessa asetetaan velvoitteita tai seuraamuksia.[25] Vaikka nyt käsiteltävä asia ei koske seuraamuksia, se koskee markkinoilla toimiville toimijoille asetettujen sellaisten velvoitteiden vahvistamista, joita niillä ei ole ollut aikaisemmin voimassa olleen lainsäädännön tavanomaisen tulkinnan mukaan.

76. Kolmanneksi peruste, joka koskee toimivallanjakoa unionissa horisontaalisella tasolla ja josta useammin käytetään nimitystä toimielinten tasapaino, ei välttämättä ole tässäkään yhteydessä kovin vakuuttava peruste, kun otetaan huomioon toimivallanjaon tosiasiallinen soveltamiskäytäntö. Unionin oikeudessa samoilla tulkintarajoituksilla on kuitenkin myös vertikaalisia tai diagonaalisia vaikutuksia: unionin toimen soveltamisalan laajentaminen tulkinnallisesti vaikuttaa tavallisesti unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon kyseisellä alalla.

77. Tältä osin nyt käsiteltävä asia on luonteeltaan kiinnostava. Perinteiset roolit vaikuttavat jossain määrin kääntyneen toisinpäin. Ranskan ja Italian hallitukset eivät nimittäin havittele takaisin sääntelytoimivaltaa, jonka unionin toimen soveltamisalaa koskevan tulkinnan mukaan olisi pitänytkin kuulua jäsenvaltioille. Ne pyrkivät päinvastaiseen tulokseen.

78. Jos tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä osissa esitetty asetuksen N:o 258/97 soveltamisalan luonnollinen tulkinta hyväksytään, tämä merkitsee kuitenkin sitä, että jäsenvaltioilla oli aina ennen asetuksen N:o 2015/2283 voimaantuloa vapaus halutessaan säännellä kokonaisten hyönteisten markkinoille saattamista. Tämä kysymys ei yksinkertaisesti kuulunut asetuksen N:o 258/97 soveltamisalaan. Kuten komissio on perustellusti todennut, kokonaisten eläinten sisällyttämättä jättäminen merkitsi käytännössä sitä, että jäsenvaltioilla säilyi toimivalta antaa sääntöjä, jotka koskevat sellaisten eläimistä peräisin olevien elintarvikkeiden markkinoille saattamista, jotka eivät kuulu kyseisen asetuksen soveltamisalaan.

79. Tätä taustaa vasten Ranskan hallituksen kokonaisperustelut eivät ole kohdallaan. Ei vaikuta siltä, että Ranska olisi antanut tällaisia kansallisia sääntöjä tällä alalla säilyttämänsä toimivallan puitteissa tai epäselvissä tapauksissa asetuksen N:o 258/97 12 artiklan 1 kohdan nojalla. Asiakirja-aineistossa ei myöskään ole mitään, mikä osoittaisi, että jos tämä jäsenvaltio katsoi, että asetus N:o 258/97 kattoi kokonaiset hyönteiset asetuksen sanamuodosta huolimatta, se olisi pyytänyt, että kysymys ratkaistaan tulkitsemalla tämän asetuksen soveltamisalaa siinä (asetuksen N:o 258/97 1 artiklan 3 kohta yhdessä sen 13 artiklan kanssa) nimenomaisesti säädettyjen mekanismien mukaisesti.

80. Tämä ei tarkoita, etteivät Ranskan hallituksen asiakysymyksestä esittämät aineelliset väitteet kokonaisten hyönteisten ihmisravinnoksi käytön vaaroista välttämättä pidä paikkaansa. Päinvastoin on pikemminkin vain todettava, että jos tämä huolenaihe haluttiin muuntaa sitoviksi säännöksiksi, joita markkinatoimijoiden on noudatettava, muut menettelylliset keinot olisivat olleet asianmukaisempia kuin menettely, jolla unionin toimen soveltamisalaa laajennetaan jälkeenpäin asioihin, joihin sitä ei selvästikään voitu soveltaa.

24 Ks. vastaavasti esim. tuomio 18.2.1982, Zuckerfabrik Franken (77/81, EU:C:1982:70, 23 kohta); tuomio 19.6.2012, Chartered Institute of Patent Attorneys (C-307/10, EU:C:2012:361, 60 kohta) ja tuomio 2.3.2017, Glencore Céréales France (C-584/15, EU:C:2017:160, 55 kohta). Ks. myös asetuksen N:o 258/97 1 artiklan 2 kohdan erityisessä asiayhteydessä julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus Davitas (C-448/14, EU:C:2016:39, 32 kohta).

25 Ks. esim. tuomio 29.3.2011, ThyssenKrupp Nirosta v. komissio (C-352/09 P, EU:C:2011:191, 80 ja 81 kohta); tuomio 5.12.2017, M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, 51–57 kohta) ja tuomio 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, 46 ja 49 kohta).

81. Neljänneksi ja viimeiseksi on todettava, että on aiheellista kannustaa tuomioistuimia varovaisuuteen tietyillä, erityisesti erittäin teknisiä kysymyksiä koskevilla oikeuden aloilla, joilla tuomioistuimen asiantuntemus on vähäinen. Näillä aloilla kolmannella yleisellä väitteellä, joka koskee toimivallan jakoa ja siitä johtuvaa demokraattista legitimiteettiä,[26] on suurempi merkitys tietämyksen ja asiantuntemuksen kannalta.

82. Lainsäädäntömenettelyissä, jotka ovat osa poliittista päätöksentekomenettelyä, kuullaan sekä yleisön että asiantuntijoiden näkemyksiä, jotka toivottavasti otetaan huomioon. Sitä vastoin erityisesti sellaiset tuomioistuimet, jotka eivät ota vastaan asiantuntijalausuntoja tai jotka eivät kuule asiantuntijatodistajia, eivät yksinkertaisesti pysty tekemään asianmukaisia päätöksiä etenkään sellaisista teknisistä kysymyksistä, joiden osalta on vain vähän tai ei lainkaan tieteellistä tietämystä tai yksimielisyyttä.[27] Niiden roolin näillä aloilla pitäisi siis mieluiten olla minimalistinen, ja niiden olisi keskityttävä lähinnä kahteen seikkaan: yhtäältä sen tarkistamiseen, että kyseessä olevassa asiakirjassa säädetään tarvittavasta joustavuudesta, tarvittavista takeista ja jatkuvan mukauttamisen ja varautumisen mahdollisuudesta, eli *menettelylliseen ulottuvuuteen*, joka koskee riskien ja epävarmuuden hallintaa, ja toisaalta niiden pitäisi ryhtyä *konkreettisiin aineellisiin toimiin* vain sellaisissa poikkeustapauksissa, joissa lainsäädännössä ei ole varauduttu radikaalisti muuttuneisiin yhteiskunnallisiin ja teknisiin olosuhteisiin.[28]

83. Kummassakin tapauksessa on kuitenkin niin, että jos kävisi ilmi, että tällainen lainsäädäntö on puutteellista, tällaisessa asiayhteydessä asianmukaisin tuomioistuimen reaktio on riidanalaisen toimen tai siitä erotettavissa olevien osien kumoaminen, mikä pakottaa unionin lainsäätäjän pohtimaan aihetta uudelleen. Kyse on vain harvoin hyvästä ajatuksesta, jos tuomioistuin, mukaan lukien unionin tuomioistuin, laatii oman tulkintansa pohjalta uusia luokkia, jotka edellyttävät pitkälle kehitettyä teknistä tai tieteellistä arviointia ja tietämystä asiasta.

84. Ilman, että näihin seikkoihin olisi tosiasiallisesti nimenomaisesti vedottu, koska tällaiset kysymykset liittyvät toimen pätevyyteen, on riittävää lopuksi todeta yhtäältä, että – kuten tämän jakson edellisissä kohdissa on todettu – asetus N:o 258/97 sisälsi suoja- ja tarkistuslausekkeita ja -menettelyjä, joita ei ilmeisesti käytetty. Toisaalta unionin lainsäätäjä on eläimistä koostuvien uuselintarvikkeiden osalta todellakin reagoinut yhteiskunnalliseen ja tieteelliseen muutokseen, kuten uuden asetuksen eli asetuksen N:o 2015/2283 antaminen varsin selvästi osoittaa. Viimeksi mainittua asetusta ei kuitenkaan pitäisi soveltaa tosiasiallisesti taannehtivasti siten, että tuomioistuin tulkitsee kyseenalaisella tavalla sitä edeltänyttä asetusta.

V Ratkaisuehdotus

85. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil d'État'n (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

– Sellaisenaan syötäväksi tarkoitetut eläimet, kokonaiset hyönteiset mukaan lukien, eivät kuuluneet uuselintarvikkeista ja elintarvikkeiden uusista ainesosista 27.1.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 258/97 1 artiklan 2 kohdan e alakohdan soveltamisalaan.

26 Ks. tältä osin myös julkisasiamies Hoganin viimeaikainen ratkaisuehdotus Itävalta v. komissio (C-594/18 P, EU:C:2020:352, 42 kohta).

27 Ks. tuomioistuinvalvonnan rajojen realistisesta ja asianmukaisesta tunnustamisesta tällaisissa asioissa Bundesverfassungsgerichtin (Saksan perustuslakituomioistuin) määräys, annettu 23.10.2018, 1 BvR 2523/13 (ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20181023.1bvr252313).

28 Muiden yksityiskohtien osalta ks. ratkaisuehdotukseni Confédération paysanne ym. (C-528/16, EU:C:2018:20, 139–141 kohta) tai ratkaisuehdotukseni *Lidl* (C-134/15, EU:C:2016:169, 90 kohta).