Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 9. července 2020 [1]

Věc C-526/19

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'Etat (Státní rada, Francie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Bezpečnost potravin – Nové potraviny a složky potravin – Nařízení (ES) č. 258/97 – Článek 1 odst. 2 – Složky potravin izolované z živočichů – Celý hmyz určený pro lidskou spotřebu – Výklad věcné působnosti nařízení"

I. Úvod

1. Je hmyz novou potravinou? Z pohledu dějin lidstva tomu tak určitě není. Z pohledu unijního práva je však odpověď poněkud méně jasná. Lze patrně konstatovat, že až do 15. května 1997, tedy do rozhodného dne stanoveného nařízením (ES) č. 258/97 [2], hmyz nebyl „ve významné míře používán[…] ve Společenství k lidské spotřebě". Je nicméně možné, aby byli celé larvy potemníka moučného, kobylky a cvrčci rovněž zahrnuti do druhé části definice nových potravin, které se týká projednávaná věc, konkrétně je možné, že se jedná o „složky potravin izolované z živočichů"?

2. Podle mého názoru to možné není. Existuje zde nicméně výslovná výzva francouzské a italské vlády vybízející Soudní dvůr, aby svým výkladem vyplnil to, co tyto vlády považují za právní mezeru ponechanou unijním normotvůrcem v roce 1997. Nelze ignorovat výzvu, *a fortiori* týká-li se takových kulinářských delikates, jako jsou ty, které jsou předmětem projednávané věci. Je však možné a v projednávané věci dokonce nutné tuto výzvu zdvořile odmítnout, a to s poukazem na meze toho, co lze ještě nazývat „soudním výkladem" jasného ustanovení sekundárního práva, a co je již jeho přepsáním *ex post*.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. ledna 1997 o nových potravinách a nových složkách potravin (Úř. věst. 1997, L 43, s. 1; Zvl. vyd. 13/18, s. 244).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení č. 258/97

3. Bod 1 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 258/97 o nových potravinách a nových složkách potravin uváděl, že „[…] rozdíly mezi vnitrostátními právními předpisy týkajícími se nových potravin nebo nových složek potravin mohou bránit volnému pohybu potravin […] [a] vytvářet podmínky pro nekalou soutěž, a tak přímo ovlivňovat fungování vnitřního trhu“.

4. Bod 2 odůvodnění zněl následovně: „[…] za účelem ochrany veřejného zdraví je nezbytné zajistit, aby nové potraviny a nové složky potravin podléhaly jednotnému posuzování bezpečnosti prostřednictvím postupu Společenství předtím, než jsou ve Společenství uvedeny na trh […]“.

5. Původní znění [3] článku 1 nařízení č. 258/97 stanovilo:

„1. Toto nařízení se vztahuje na uvádění nových potravin nebo nových složek potravin na trh ve Společenství.

2. Toto nařízení se vztahuje na uvádění na trh ve Společenství takových potravin a složek potravin, které dosud nebyly ve významné míře používány ve Společenství k lidské spotřebě a které patří do těchto skupin:

a) potraviny a složky potravin, které obsahují geneticky modifikované organismy ve smyslu směrnice 90/220/EHS nebo se z nich skládají;

b) potraviny a složky potravin vyrobené z geneticky modifikovaných organismů, ale neobsahující tyto organismy;

c) potraviny a složky potravin s novou nebo záměrně modifikovanou primární molekulární strukturou;

d) potraviny a složky potravin skládající se z mikroorganismů, hub nebo řas nebo z nich izolované;

e) potraviny a složky potravin skládající se z rostlin, anebo z nich izolované a složky potravin izolované z živočichů, s výjimkou potravin a složek potravin získaných tradičními metodami šlechtění a chovu, jejichž bezpečnost byla prokázána dlouhodobým užíváním jako potravin;

f) potraviny a složky potravin, u nichž se použil výrobní postup, který není běžně používán, pokud tento postup způsobuje významné změny ve složení nebo struktuře potravin nebo složek potravin, což ovlivňuje jejich výživovou hodnotu, metabolismus nebo obsah nežádoucích látek.

3. V případě potřeby může být postupem podle článku 13 stanoveno, zda se na typ potraviny nebo složky potraviny vztahuje odstavec 2 tohoto článku.“

6. Článek 3 odst. 1 nařízení č. 258/97 zněl:

„Potraviny a složky potravin, na které se vztahuje toto nařízení, nesmějí

3 – Jak bylo přijato v roce 1997 a zveřejněno v Úř. věst. 1997, L 43, s. 1. V souvislosti s následnými změnami nařízení však byla písm. a) a b) odst. 2 vynechána. Jejich obsah byl účinně převzat jinými akty sekundárního práva.

– představovat nebezpečí pro spotřebitele,

– uvádět spotřebitele v omyl,

– být do té míry odlišné od potravin a složek potravin, k jejichž náhradě jsou určeny, aby jejich běžná spotřeba byla pro spotřebitele z hlediska výživy nevhodná.“

7. Článek 12 téhož nařízení stanovil:

„1. Pokud členský stát na základě podrobného odůvodnění v důsledku nových informací nebo přehodnocení stávajících informací shledá, že použití potraviny nebo složky potraviny odpovídající tomuto nařízení ohrožuje lidské zdraví nebo životní prostředí, může přechodně omezit nebo pozastavit uvádění dotyčné potraviny nebo složky potraviny na trh na svém území. Uvědomí o tom neprodleně ostatní členské státy a Komisi a uvede důvody svého rozhodnutí.

2. Komise v rámci Stálého výboru pro potraviny co nejdříve přezkoumá důvody podle odstavce 1 a přijme vhodná opatření postupem podle článku 13. Členský stát, který přijal rozhodnutí podle odstavce 1, je v tom případě může ponechat, dokud tato opatření nevstoupí v platnost.“

2. Nařízení č. 2015/2283

8. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2283 ze dne 25. listopadu 2015 o nových potravinách zrušilo nařízení č. 258/97 ode dne 1. ledna 2018.

9. Bod 6 odůvodnění nařízení 2015/2283 zní následovně:

„Stávající definice nových potravin v nařízení (ES) č. 258/97 by měla být vyjasněna a aktualizována prostřednictvím odkazu na obecnou definici potraviny stanovenou v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002.“

10. Bod 8 odůvodnění nařízení 2015/2283 uvádí:

„Oblast působnosti tohoto nařízení by měla být v zásadě shodná s oblastí působnosti nařízení (ES) č. 258/97. Je však vhodné, aby byly na základě vědeckého a technologického vývoje, k němuž došlo od roku 1997, přezkoumány, upřesněny a aktualizovány kategorie potravin, které jsou novými potravinami. Tyto kategorie by měly zahrnovat celý hmyz nebo jeho části […]“.

11. Článek 2 odst. 1 nařízení 2015/2283 stanoví, že „toto nařízení se vztahuje na uvádění nových potravin na trh v Unii“.

12. V rámci definic stanovených v čl. 3 odst. 2 nařízení 2015/2283 se „novými potravinami“ definovanými v písm. a) rozumí:

„jakékoli potraviny, které se ve významné míře nepoužívaly k lidské spotřebě v Unii před 15. květnem 1997, bez ohledu na den přistoupení členských států k Unii, a které spadají alespoň do jedné z níže uvedených kategorií:

[…]

v) potraviny, které sestávají z těl živočichů nebo jejich částí, jsou z nich izolovány nebo vyrobeny, s výjimkou živočichů získaných tradičními chovatelskými postupy používanými k produkci potravin před 15. květnem 1997, mají-li potraviny z těl těchto živočichů historii bezpečného používání jako potraviny v Unii.

[…]“

13. Článek 35 odst. 2 nařízení 2015/2283, který je nadepsán „Přechodná opatření“, stanoví, že:

„Potraviny, na které se nevztahuje působnost nařízení (ES) č. 258/97, jež byly v souladu s předpisy uvedeny na trh k 1. lednu 2018 a na něž se vztahuje působnost tohoto nařízení, smějí být nadále uváděny na trh do té doby, než je v souladu s články 10 až 12 nebo články 14 až 19 tohoto nařízení přijato rozhodnutí na základě žádosti o povolení nové potraviny nebo oznámení o tradiční potravině ze třetí země, jež byly předloženy do data uvedeného v prováděcích pravidlech přijatých v souladu s článkem 13 nebo 20 tohoto nařízení, ovšem nejpozději do 2. ledna 2020.“

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžná otázka

14. Společnost Entoma (dále jen „žalobkyně“) je podnik, který uvádí na trh výrobky sestávající z larev potemníka moučného, kobylek a cvrčků určené pro lidskou spotřebu v podobě celého hmyzu.

15. Usnesením ze dne 27. ledna 2016 préfet de police de Paris (policejní prefekt v Paříži, Francie) pozastavil uvádění těchto výrobků na trh a nařídil jejich stažení z trhu až do získání povolení k uvedení těchto výrobků na trh vydaného po posouzení prokazujícího, že tyto výrobky pro spotřebitele nepředstavují žádné nebezpečí.

16. Žalobkyně podala proti uvedenému usnesení žalobu na zrušení k tribunal administratif de Paris (správní soud v Paříži, Francie). Rozsudkem ze dne 9. listopadu 2017 uvedený soud žalobu zamítl. Dne 22. března 2018 Cour administrative d’appel de Paris (odvolací správní soud v Paříži, Francie) zamítl odvolání podané žalobkyní.

17. Žalobkyně před předkládajícím soudem, Conseil d’État (Státní rada, Francie), k němuž podala kasační opravný prostředek, především tvrdila, že se soud druhého stupně dopustil nesprávného právního posouzení, když konstatoval, že uvádění jejích výrobků na trh podléhalo nařízení č. 258/97. Celý hmyz určený ke spotřebě jako takový byl však z působnosti uvedeného nařízení vyloučen. Na celý hmyz se vztahují přechodná opatření stanovená v čl. 35 odst. 2 nařízení 2015/2283. Ministerstvo hospodářství a financí tvrdilo, že nařízení č. 258/97, které sledovalo cíl veřejného zdraví, se vztahovalo rovněž na celý hmyz, neboť konzumace takového hmyzu je stejně tak nebezpečná jako konzumace složek potravin izolovaných z živočichů.

18. Za těchto skutkových a právních okolností se Conseil d‘État (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je třeba čl. 1 odst. 2 písm. e) nařízení ze dne 27. ledna 1997 vykládat v tom smyslu, že do jeho působnosti spadají potraviny sestávající z celých zvířat, která jsou určena ke spotřebě jako taková, nebo se použije pouze na složky potravin izolované z hmyzu?“

19. Vyjádření předložily žalobkyně, francouzská a italská vláda, jakož i Evropská Komise.

IV. Posouzení

20. Struktura tohoto stanovisko je následovná. Ačkoliv není pochyb o tom, že se na celé živočichy, včetně hmyzu, nyní vztahuje nařízení 2015/2283 (A), zcela zřejmě tomu tak nebylo s ohledem na jeho znění v případě nařízení č. 258/97 (B). Kromě toho účelové rozšíření působnosti aktu sekundárního práva v rozporu s jeho jednoznačným zněním, jak je v podstatě navrhováno francouzskou a italskou vládou, má podle mého názoru jen málo společného s výkladem stávajícího textu, ale blíží se ve skutečnosti napsání nového (C).

A. K článku 3 odst. 2 písm. a) bodu v) nařízení 2015/2283

21. Poněkud neobvykle začnu právní úpravou, která *není použitelná* v projednávané věci: nařízením 2015/2283, které podle svého článku 36 vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2018, a v něm obsaženou definicí nových potravin.

22. Nová definice „nových potravin" obsažená v čl. 3 odst. 2 písm. a) nařízení 2015/2283 stanoví dvě kumulativní kritéria: i) jakékoli potraviny, které se ve významné míře nepoužívaly k lidské spotřebě v Unii před 15. květnem 1997 a ii) které spadají alespoň do jedné z deseti kategorií uvedených v čl. 3 odst. 2 písm. a).

23. Pro projednávanou věc je relevantní z výše uvedeného výčtu bod v). Uvedená kategorie zahrnuje „ *potraviny, které sestávají z těl živočichů nebo jejich částí, jsou z nich izolovány nebo vyrobeny, s výjimkou živočichů získaných tradičními chovatelskými postupy používanými k produkci potravin před 15. květnem 1997, mají-li potraviny z těl těchto živočichů historii bezpečného používání jako potraviny v Unii*"[4].

24. Hmyz patrně není obvyklou volbou pro lidskou spotřebu. Jedná se však o (bezobratlé) živočichy. Celé larvy potemníka moučného, kobylky a cvrčci jsou tudíž jednoznačně potravinou *sestávající z* živočichů nebo potravinou *vyrobenou* z nich. Nehledě na žerty o (ne)úmyslné konzumaci, hmyz se dále nepochybně ve významné míře nepoužíval k lidské spotřebě v Unii před 15. květnem 1997. Kromě toho bod 8 odůvodnění výslovně uvádí, že „kategorie potravin, které jsou novými potravinami […] by měly zahrnovat celý hmyz nebo jeho části […]".

25. Podle nového režimu je tedy do rámce nařízení 2015/2283 zahrnut celý hmyz určený pro lidskou spotřebu. Důvod, proč je uvedený režim, který nebyl použitelný v projednávané věci, uveden jako první, je dvojí.

26. Zaprvé francouzská a italská vláda v podstatě tvrdí, že nový režim a nové definice jednoduše upřesňují, co již platilo dříve podle nařízení č. 258/97. Je proto zapotřebí porovnat znění obou nařízení.

27. Zadruhé vztah mezi věcnými působnostmi obou nařízení je relevantní rovněž z časového hlediska. Z článku 35 odst. 2 nařízení 2015/2283 vyplývá, že výrobky, které spadají do věcné působnosti nového nařízení, ale mimo působnost předchozího nařízení, a byly v souladu s předpisy na trhu před 1. lednem 2018, mohou být ponechány na trhu do 2. ledna 2020, ledaže by byla naplněna jakákoliv jiná hypotéza, na níž uvedené ustanovení odkazuje. Pokud by tedy bylo prokázáno, že dotčené výrobky *nespadaly* do věcné působnosti předchozího nařízení, ale přesto byly v *souladu s předpisy* uvedeny v této době na trh, vyplývalo by z toho, že tyto výrobky by mohly být dočasně i nadále uváděny na trh do 2. ledna 2020.

B. K článku 1 odst. 2 písm. e) nařízení č. 258/97

28. Předkládající soud se táže, zda celí živočichové, konkrétně celý hmyz určený pro lidskou spotřebu, *již* spadali do věcné působnosti nařízení č. 258/97, za účelem určení, zda v době rozhodné z hlediska skutkového stavu ve věci v původním řízení, kdy bylo nařízení č. 258/97 stále v platnosti, podléhalo uvádění dotčených výrobků na trh povolení na základě nařízení č. 258/97.

4 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

29. Podle žalobkyně a Komise ze znění uvedeného ustanovení vyplývá, že potraviny vyrobené z celých živočichů nespadaly pod čl. 1 odst. 2 nařízení č. 258/97. Celý hmyz tedy nespadal do žádné z kategorií složek potravin izolovaných z živočichů (čl. 1 odst. 2 písm. e) nařízení), ani do jakékoliv jiné kategorie uvedené v čl. 1 odst. 2. Francouzská a italská vláda uvedený závěr zpochybňují na základě obecné systematiky a účelu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 258/97.

1. Znění

30. Článek 1 odst. 2 nařízení č. 258/97 obsahoval dvě kumulativní podmínky pro to, aby byly potraviny nebo složky potravin považovány za nové a aby spadaly pod režim nařízení. Zaprvé *časová* podmínka: nařízení č. 258/97 se použilo na uvádění potravin a složek potravin, které dříve (tj. před rokem 1997) nebyly ve významné míře používány ve Společenství k lidské spotřebě, na trh tehdejšího Společenství. Zadruhé zde byla *hmotněprávní* podmínka: potraviny a složky potravin musely patřit do jedné z kategorií uvedených v čl. 1 odst. 2.

31. První *časová* podmínka není předkládajícím soudem zpochybňována. Přestože by důkazní aspekty věci související s tím, kdo a jakým způsobem by měl prokazovat „významnou míru spotřeby“ ve Společenství, což by zahrnovalo Unii jako celek, a nikoliv pouze jeden členský stát nebo jeho část, byly bezpochyby zajímavé, nejsou předmětem projednávané věci.

32. Přejdeme-li tedy rovnou k *hmotněprávní* podmínce, co je třeba rozumět pod pojmem „složky potravin izolované z živočichů“?

33. V nařízení nebyl definován výraz „složky“ ani výraz „izolované z“. Podle ustálené judikatury je nicméně třeba význam a dosah pojmů, pro které nemá unijní právo žádnou definici, určit v souladu s jejich obvyklým smyslem v běžném jazyce, s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém jsou použity, a cílům, které sleduje právní úprava, jejíž součástí jsou [5].

34. Oxford English Dictionary definuje výraz *složky* jako „jakékoliv potraviny nebo přísady, které jsou smíseny pro výrobu konkrétního pokrmu“ a výraz *izolovat* jako „rozpoznat něco a zacházet s tím odděleně, nebo v chemické biologii získání nebo extrahování (například sloučeniny) v čisté podobě“. Komise dále uvedla, že pojem *složka* byl definován v jiném unijním aktu jako „jakákoli látka nebo produkt, včetně aromat, potravinářských přídatných látek a potravinářských enzymů, a jakákoli součást směsné složky, která je použita při výrobě nebo přípravě potraviny a je v konečném výrobku stále přítomna, i když případně ve změněné formě“ [6].

35. Lze podotknout, že *složka* potraviny je tedy v jakémkoliv z použitých úředních jazyků [7] součástí většího složeného konečného výrobku. Nejedná se obvykle o výrobek, který by měl být konzumován sám o sobě, ale který by měl být přidán za účelem vyrobení jiné potraviny nebo konkrétního pokrmu. Připouštím samozřejmě, že pokud jde o určité přísady, může být tato hranice poněkud neostrá. Existuje řada složek potravin, které mohou být konzumovány jako takové (například med nebo cukr).

5 – Viz například rozsudky ze dne 9. listopadu 2016, Davitas (C-448/14, EU:C:2016:839, bod 26), a ze dne 26. října 2017, The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:814, bod 18 a citovaná judikatura).

6 – Článek 2 odst. 2 písm. f) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (Úř. věst. 2011, L 304, s. 18). Je však třeba poznamenat, že čl. 2 odst. 1 nařízení č. 258/97 výslovně vyloučilo ze své působnosti látky určené k aromatizaci, potravinářské přídatné látky a extrakční rozpouštědla.

7 – Například ve francouzštině „ingrédients alimentaires“; v němčině „Lebensmittelzutaten“; v italštině „ingredienti alimentari“; ve španělštině „ingredientes alimentarios“; v polštině „składniki żywności“; v češtině „složky potravin“; v holandštině „voedselingrediënten“.

36. Tak tomu však není v případě *celých* živočichů. V tomto smyslu je nepravděpodobné, že by celí živočichové byli složkou potravin. Přinejmenším z pohledu osob konzumujících maso se jedná o *potravinu*, a nikoliv o *složku potraviny*. Vzhledem k tomu, že čl. 1 odst. 2 písm. e) nařízení č. 258/97 jasně rozlišoval mezi potravinami (výrobky) a složkami potravin a vztahoval se na složky potravin pouze ve vztahu k živočichům, je třeba dospět k závěru, že živočichové konzumovaní jako takoví, ať již vcelku nebo některá jejich část, nemohou být „složkou" potraviny ve smyslu nařízení č. 258/97.

37. Dále je zde výraz *izolovaný z* živočichů[8]. Na rozdíl například od výrazů „sestávající z" nebo „vyrobené z"[9], výraz „izolovaný z" odkazuje na proces získání z živočicha, ať již z celého živočicha nebo jeho částí, a tudíž dále omezuje působnost uvedeného nařízení, pokud jde o živočichy. Výrazu „izolovaný z" lze rozumět dvěma způsoby: zaprvé jako chemický, biologický nebo mechanický proces, kterým jsou z živočichů získávány výtažky, substráty, prášky, tedy v tomto smyslu skutečně jakékoliv složky. Takový je jistě nejpřirozenější význam. Zadruhé mohlo by být patrně také možné rozumět procesu izolace extenzivně jako výrazu odkazujícímu pouze na mechanické získání složky z těla živočicha. V tomto posledně uvedeném smyslu by výraz „izolovaný z" mohl snad také znamenat odebrání z živočicha, a tudíž ve skutečnosti odkazovat na přesnou část živočicha nebo orgán.

38. Žádný možný výklad výrazu „izolovaný z" by však neodkazoval na celého živočicha, ledaže bychom chtěli vytvořit definici kruhem, kdy by celí živočichové byli „izolováni z" celých živočichů[10].

39. Konečně v rámci spojení jednotlivých složek z definice obsažené v čl. 1 odst. 2 písm. e) nařízení č. 258/97 do jednoho pokrmu by *složky potravin izolované z živočichů* přirozeně odkazovaly na součásti pocházející z živočichů, které jsou přidány k jiné potravině. Jinak řečeno: i) nebyli tedy zahrnuti celí živočichové konzumovaní jako takoví; ii) nebyly zahrnuty části živočichů konzumované jako takové; iii) v rozsahu, v jakém je to možné, nebyli zahrnuti celí živočichové používaní jako složka potraviny pro přípravu pokrmu; iv) mohly být zahrnuty pouze konkrétní části či součásti živočichů použité jako složka potravin.

40. Odhlédneme-li od abstraktní povahy věci a poukážeme-li na konkrétní případ: jak tomu bude u konzumace žabích stehýnek? Z hlediska mého výkladu toho, co je rozuměno výrazem „složky potravin izolované z živočichů"[11], by konzumace žabích stehýnek lidmi nespadala pod čl. 1 odst. 2 písm. e) nařízení č. 258/97. Žabí stehýnka jsou části živočichů, které jsou určeny ke konzumaci jako takové, a nejsou složkami potravin izolovanými z živočichů. Naproti tomu by hypotetický prášek z žabích stehýnek nebo mouka z žabích stehýnek, pokud by skutečně existovaly jako složky potravin izolované z žab, mohly spadat pod uvedený článek.

41. Totéž se pak musí uplatnit, pokud jde o části hmyzu. Tím spíše to platí v případě *celého* hmyzu. Nařízení č. 258/97 se samozřejmě mohlo potenciálně použít na složky potravin izolované z hmyzu, pokud byly někdy používány jako součásti jiných výrobků[12]. Podle svého znění se však uvedené nařízení jednoznačně nevztahovalo na celý hmyz určený ke konzumaci jako takový, stejně jako se nemělo vztahovat na jakékoliv jiné celé živočichy.

8 – Například ve francouzštině „isolés à partir d'animaux"; v němčině „aus Tieren isolierte"; v italštině „isolati a partire da animali"; ve španělštině „obtenidos a partir de animales"; v polštině „pochodzące od zwierząt"; v češtině „izolované z živočichů"; v holandštině „uit dieren zijn geïsoleerd".

9 – Pojmy nyní používané v nařízení 2015/2283 (viz výše body 12 a 23).

10 – Přičemž je řádně zohledněno objasnění skutkového stavu poskytnuté francouzskou vládou, že s veškerým hmyzem prodávaným na francouzském trhu pro lidskou spotřebu by se zacházelo ve fázi uvádění na trh jedním či druhým způsobem za účelem jejich uchování a přepravy. Technicky vzato by celý živočich již nebyl při prodeji *celý*, jako mušle nebo vejce, protože by byl alespoň zbaven vody. I nadále se mi zdá, že jakkoliv je uvedený argument odborně správný, sušený celý cvrček zůstává cvrčkem, i když je prodáván jako gurmánské chipsy.

11 – Opět nehledě na skutečnost, zda byla žabí stehýnka v roce 1997 používána ve *významné* míře *ve Společenství* k lidské spotřebě. Konzumace nebyla zcela jistě zanedbatelná *ve Francii*. Pokud jde o *celou Unii*, může být situace zcela jiná.

12 – I když uznávám, že neexistuje mnoho příkladů, které by člověku automaticky vytanuly na mysli v této části, pokud tedy nebere v potaz trh s magickými lektvary (bezpochyby vzkvétající po éře Harryho Pottera).

2. Kontext

42. Za zmínku stojí dva aspekty právního kontextu: vnitřní systém a logika nařízení č. 258/97 (1) a v rozsahu, v jakém je lze ověřit, historické souvislosti a legislativní záměr (2). Uvedené dva aspekty poskytují odpověď na strukturální argumenty vznesené francouzskou a italskou vládou, které se týkají vnitřní logiky a soudržnosti regulativních rozhodnutí učiněných tehdejším normotvůrcem Společenství (3).

1) Vnitřní logika: mikro změny struktury

43. Letmý pohled na další zvláštní kategorie v čl. 1 odst. 2, které měly tvořit hmotněprávní prvek definice nové potraviny, je poměrně příznačný. Původních šest kategorií[13] mělo poměrně jasný společný jmenovatel: potraviny a složky potravin byly modifikované buď geneticky [písm. a) a b)], na molekulární úrovni [písm. c)], či na mikro(biologické) úrovni [písm. d)], nebo byly vyrobeny v rámci nového výrobního postupu, který nebyl běžně používán a způsoboval významné změny ve složení nebo struktuře potravin [písm. f)]. Souhrnně a zjednodušeně řečeno, uvedený předpis se měl jednoznačně vztahovat na mikro změny organismů, které měly být nakonec konzumovány lidmi.

44. Takové vnitřní souvislosti a logika pouze potvrzují, že doslovný výklad čl. 1 odst. 2 písm. e) nařízení č. 258/97 je správný: pokud by se logika kategorií v čl. 1 odst. 2 měla vztahovat na mikro změny, bylo by poněkud překvapivé, kdyby se nějaká kategorie v takovém výčtu najednou vztahovala na celé živočichy, aniž by byli jakýmkoliv způsobem pozměněni na této mikro úrovni. Celková struktura čl. 1 odst. 2 tudíž poměrně dobře objasňuje, co mohl unijní normotvůrce písm. e) sledovat, a sice že se zaměřil přesně na to, co uvedené ustanovení uvádí: *složky potravin izolované* (skutečně v tomto smyslu především biologicky nebo chemicky či jakýmkoliv jiným způsobem vyvolávajícím změny na mikrobiologické úrovni) z *živočichů*.

2) Historické souvislosti a legislativní záměr

45. Pokud jde o historické souvislosti a legislativní záměr, Komise tvrdí, že není jisté, zda se chtěl unijní normotvůrce zaměřit výslovně na hmyz. Ještě méně jisté je, zda si byl vědom nebezpečí, které by konzumace takových výrobků mohla představovat. Je pravděpodobné, že se unijní normotvůrce rozhodl regulovat pouze ty výrobky, u kterých očekával uvádění na trh v roce 1997.

46. Z historie vzniku čl. 1 odst. 2 nařízení č. 258/97 vyplývá, že Komise původně navrhovala spíše komplexní přístup. V původním návrhu nařízení z roku 1992 Komise skutečně navrhovala zařadit výrobky „vyrobené z organismu či jeho části nebo sestávající z nich či obsahující je s neprokázanou historií používání jako potravina“[14]. Uvedená vskutku široká definice v pozměněném návrhu Komise vymizela po prvním čtení v Evropském parlamentu.

47. Pokud tedy může být prokázán nějaký sledovaný úmysl, bude tomu tedy spíše tak, že původní všeobecná definice byla značně zúžena. Unijní normotvůrce neměl v úmyslu komplexně zahrnout nové potraviny související s *živočichy* s výjimkou toho, co bylo ponecháno v čl. 1 odst. 2 písm. e) ve formě omezené podkategorie „složek potravin izolovaných z živočichů“. To je určitým způsobem

13 – Uvedeno výše v bodě 5 tohoto stanoviska.

14 – Příloha I, druhá odrážka návrhu nařízení [COM/92/295FINAL – SYN 426 (Úř. věst. 1992, C 190, s. 3)].

pochopitelné, neboť tehdy v roce 1997 měly dostupné potraviny živočišného původu podle všeho dlouhou historii používání jako potravina. Pokud jde o celé živočichy, v Evropě neexistovaly nové potraviny takového druhu a tradiční potraviny již byly upraveny v jiných unijních právních předpisech [15].

48. Konečně se jeví, pokud jde o *hmyz* jako potravinu, že unijní normotvůrce neměl v tomto ohledu žádné konkrétní úmysly. Proč by je také nakonec měl mít: konzumace celého hmyzu nebo jeho částí skutečně nebyla v té době součástí jídelního lístku.

3) Výklad versus odůvodnění legislativních rozhodnutí

49. Navzdory právě uvedenému jednoznačnému znění a strukturálním argumentům francouzská a italská vláda obhajují názor, že celý hmyz spadal do působnosti nařízení č. 258/97 na základě obecné systematiky a účelu uvedeného nařízení. Argumenty týkající se struktury nařízení č. 258/97 vznesené uvedenými vládami jsou v zásadě dvojí.

50. Zaprvé v rámci čl. 1 odst. 2 nařízení č. 258/97 existovalo jasné rozlišování založené na skutečnosti, zda potraviny a složky potravin pocházejí z rostlin nebo z živočichů. Potraviny pocházející z *rostlin* byly komplexně upraveny v nařízení č. 258/97, které se vztahuje na „potraviny a složky potravin skládající se z rostlin, anebo z nich izolované“. Článek 1 odst. 2 písm. e) tudíž skutečně zahrnoval i) potraviny sestávající z rostlin, ii) potraviny izolované z rostlin, iii) složky potravin sestávající z rostlin a iv) složky potravin izolované z rostlin [16]. Naproti tomu, pokud jde o potraviny živočišného původu, čl. 1 odst. 2 písm. e) upravoval pouze jednu podkategorii, a sice *složky potravin*, které byly *izolovány* z živočichů. V tomto ohledu francouzská vláda tvrdí, že i když se výrazy použité v souvislosti s živočichy na jedné straně a rostlinami na druhé straně skutečně odlišují, pokud jde o jejich znění, měly by být vykládány stejným způsobem.

51. Zadruhé je zde aspekt vnitřní logiky v *rámci samotné kategorie živočichů*, který vede k otázce, proč by měly být upraveny pouze složky potravin izolované z živočichů, a nikoliv celí živočichové. V tomto ohledu francouzská vláda tvrdí, že by bylo nelogické rozlišovat mezi potravinami a složkami potravin, neboť obojí bude nakonec spotřebiteli konzumováno. Nemělo by rovněž smysl uplatňovat pravidla o nových potravinách na složky potravin obsahující části hmyzu, ale přitom vyloučit celý hmyz, jak také tvrdí italská vláda.

52. Kromě toho má francouzská vláda za to, že konstatování, že celý hmyz a jeho části nespadaly do působnosti nařízení č. 258/97, by bylo v rozporu se zásadou zákazu diskriminace mezi podniky uvádějícími na trh potraviny obsahující hmyz a podniky uvádějícími na trh celý hmyz určený pro lidskou spotřebu. Vzhledem k tomu, že se oba podniky nacházejí ve srovnatelné situaci, měly by oba podléhat téže právní úpravě.

53. Podle mého názoru náleží argumenty vznesené francouzskou vládou pod hlavičkou „obecné systematiky“ do kategorie argumentů „proč by to nemohlo být také tak“, které mohou být na nejzákladnější úrovni a v oblasti výkladu právních textů jednoduše zodpovězeny „protože to tak není řečeno“. Takové argumenty zpochybňují rozhodnutí učiněná unijním normotvůrcem a jím stanovené kategorie a naznačují, že mělo být zahrnuto patrně i něco jiného. Začínají již narážet na v zásadě

15 – „Tradiční“ potraviny a složky potravin sestávající z částí živočichů nebo izolované z nich by samy o sobě byly obvykle upraveny kromě jiných unijních právních předpisů v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (Úř. věst. 2002, L 31, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 463).

16 – Přirozeně opět za podmínky, že se nejednalo o „potraviny a složky potravin získané tradičními metodami šlechtění a chovu, jejichž bezpečnost byla prokázána dlouhodobým užíváním jako potraviny“.

hlavní argument přednesený francouzskou vládou a plně rozvinutý s ohledem na cíl a účel nařízení č. 258/97: vzhledem k tomu, že účelem právního předpisu je ochrana veřejného zdraví, a protože se vláda domnívá, že celý hmyz může také působit problémy z hlediska veřejného zdraví, měl by být také zahrnut bez ohledu na to, co je uvedeno v textu.

54. Těmito argumenty se budu zabývat v další části, která se týká účelu nařízení č. 258/97 a toho, co z něj může vyplývat pro výklad jeho pojmů. V každém případě však již podle mého názoru byla strukturální odpověď na tyto otázky poskytnuta pod písm. a) a b) této části, a to v rozsahu, v němž musí být jakákoliv taková odpověď skutečně poskytnuta při *výkladu* jednoznačného ustanovení sekundárního práva (když se otázka, která má být zodpovězena, běžně týká významu toho, co je obsaženo v právní úpravě), oproti situaci, kdy je zpochybněna jeho *platnost* (kdy může být normotvůrce vskutku dotázán na důvody svého rozhodnutí o (ne)zahrnutí některých dalších kategorií, a tudíž musí vysvětlit a odůvodnit související legislativní logiku).

55. Nařízení č. 258/97 se podle všeho zaměřilo na složky potravin z živočichů, a ne na celé živočichy, protože celkový záměr nařízení se soustředil na mikro, nikoliv na makro úroveň změn potravin. Předmětným rozhodnutím se zdá být širší pojetí ve vztahu k (celým) rostlinám ve srovnání s (celými) živočichy, protože ačkoliv byly rostliny modifikovány už po desetiletí[17], v době přijetí nařízení Evropané ještě nezačali měnit své konzumační návyky, pokud jde o živočichy. Pravděpodobně tudíž neexistovala potřeba jakkoliv takto zahrnout celé živočichy, s výjimkou případů již upravených pod jinými písmeny čl. 1 odst. 2.

C. „Nový výklad“ znění nařízení č. 258/97 s ohledem na (jeden z) jeho účelů?

56. Klíčový argument přednesený francouzskou vládou podpořený odkazy na řadu studií a zpráv vypracovaných jejich vnitrostátními institucemi se týká ochranného cíle nařízení č. 258/97. Tento argument zní následovně: stanoveným cílem nařízení č. 258/97 je ochrana veřejného zdraví. Při prosazování tohoto cíle upravuje nařízení č. 258/97 složky potravin izolované z živočichů. Složky potravin izolované z hmyzu jsou tudíž rovněž upraveny. Jestliže tedy unijní normotvůrce uznal, že části hmyzu mohou představovat nebezpečí pro zdraví, a musí se tedy na ně vztahovat nařízení, na celý hmyz se musí *a fortiori* nařízení vztahovat také, neboť představuje totéž, ne-li větší nebezpečí.

57. Účel předchozího nařízení spočívající v ochraně veřejného zdraví nemá podle žalobkyně žádný vliv na skutečnost, že celý hmyz nebyl zahrnut do jeho věcné působnosti. Znění uvedeného nařízení je dostatečně jasné. Není tudíž třeba uchýlit se k účelovému výkladu nařízení č. 258/97.

58. Podle Komise bylo vyloučení celého hmyzu v souladu s dalším cílem nařízení č. 258/97, a sice s cílem přispět k vytvoření vnitřního trhu. Jestliže se unijní normotvůrce může dovolávat článku 114 SFEU, aby zabránil budoucím překážkám obchodu vyplývajícím z rozdílů mezi vnitrostátními právními předpisy, musí být výskyt takových překážek pravděpodobný a dotčené opatření musí mít za cíl zabránit jim.

59. Francouzská vláda podporovaná italskou vládou ve skutečnosti navrhuje *teleologické rozšíření* působnosti nařízení č. 258/97. To, co původně nebylo zahrnuto, by nyní zahrnuto být mělo, neboť to představuje stejný druh nebezpečí.

17 – Jak bylo rovněž výslovně uznáno křížovým odkazem učiněným v bodě 4 odůvodnění nařízení č. 258/97 na nové rostlinné odrůdy a druhy zemědělských rostlin.

60. Soudy mají skutečně k dispozici výkladovou metodu nazývanou *teleologická redukce*: něco, co je při běžném výkladu pojmů použitých v dotčeném právním předpise na první pohled zahrnuto, bude nakonec soudně vyloučeno, protože to v prvé řadě s ohledem na účel a cíl právního předpisu zahrnuto ani být nemělo. A zahrnuto to bylo jednoduše proto, protože normotvůrci běžně používají široké a obecné pojmy. Může se tudíž stát, že jejich použití bez teleologického omezení by bylo nepřiměřeně široké.

61. Vycházet však z uvedeného účelu právního předpisu, nebo skutečně pouze z jednoho z nich, jak Komise správně zdůrazňuje, a na jeho základě při neexistenci výslovné právní úpravy, nebo dokonce proti jasnému znění právního předpisu začít rozpracovávat nové kategorie dříve tímto právním předpisem neupravené může být skutečně nazváno „teleologickým rozšířením věcné působnosti“ právního předpisu. Nehledě na tento eufemismus je tento postup nicméně obecně více znám také pod jiným názvem: legislativní činnost.

62. Bylo by ovšem poněkud pokrytecké začít nyní vytýkat francouzské vládě, že ve svých vyjádřeních nedodržela uvedené meze. Je nutno připustit, že činnost Soudního dvora při dodržování uvedených mezí funkce soudnictví měla v minulosti k dokonalosti daleko. V následujících úvahách se poté, co se budu zabývat argumentem, že nařízení 2015/2283 je pouhým upřesněním toho, co bylo vždy zahrnuto v nařízení č. 258/97 (1), opět pokusím přesvědčit Soudní dvůr, aby neprováděl takové dodatečné výkladové změny nebo spíše nepřepisoval jinak jednoznačné ustanovení sekundárního práva (2).

1. Nařízení 2015/2283: změna nebo kodifikace?

63. Francouzská vláda navrhuje vykládat nařízení č. 258/97 s *ohledem na* nařízení 2015/2283, a to za účelem určení působnosti prvně uvedeného nařízení. Má za to, že působnost nařízení 2015/2283 neměla být širší než působnost nařízení č. 258/97. Nové nařízení pouze upřesnilo uvedenou působnost vzhledem k vědeckému a technologickému vývoji od roku 1997. Skutečnost, že je celý hmyz a jeho části nyní výslovně zahrnut v nových pravidlech, neznamená, že tomu tak nebylo již v rámci předchozích pravidel.

64. Při obhajování tohoto názoru se francouzská vláda opírá o body 6 a 8 odůvodnění nařízení č. 2015/2283. Bod 6 odůvodnění stanoví, že „stávající definice nových potravin v nařízení (ES) č. 258/97 by měla být *vyjasněna a aktualizována*“ [18]. Bod 8 odůvodnění uvádí, že „oblast působnosti tohoto nařízení by měla být v zásadě shodná s oblastí působnosti nařízení (ES) č. 258/97. Je však vhodné, aby byly na základě vědeckého a technologického vývoje, k němuž došlo od roku 1997, *přezkoumány, upřesněny a aktualizovány* kategorie potravin, které jsou novými potravinami. Tyto kategorie by měly zahrnovat celý hmyz nebo jeho části […]“ [19].

65. Uvedené dva body odůvodnění jsou naproti tomu vykládány žalobkyní a Komisí odlišně. Konkrétně podle žalobkyně skutečnost, že celý hmyz nyní spadá do působnosti nařízení č. 2015/2283, nutně neznamená, že tomu tak bylo také podle dřívějších pravidel. Zahrnutí celého hmyzu není pouhým upřesněním, ale doplněním dřívější definice nové potraviny.

66. S ohledem na jednoznačné znění obou ustanovení podrobně analyzovaných v předchozích částech tohoto stanoviska shledávám argument francouzské vlády zcela neobhajitelným. Zaprvé postačuje jednoduše porovnat znění obou podmínek v příslušných nařízeních: „složky potravin izolované z živočichů“ na jedné straně a „potraviny, které sestávají z těl živočichů nebo jejich částí, jsou z nich izolovány nebo vyrobeny“ na straně druhé. Zadruhé v rovině citovaných bodů odůvodnění se francouzská vláda podle všeho soustředí pouze na pojem „upřesněny“, přičemž opomíjí rovněž uvedené a jasně vyjádřené pojmy „aktualizovány“ a „přezkoumány“.

18 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

19 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

67. Zatřetí samotná existence ustanovení, jako je čl. 35 odst. 2 nařízení 2015/2283, ze strukturálního hlediska prokazuje, že unijní normotvůrce si byl dobře vědom toho, že věcná působnost tohoto nařízení je obecně mnohem širší než působnost jeho předchůdce z roku 1997. To je rovněž důvod, proč existovala potřeba stanovit přechodné období pro přizpůsobení těch výrobků, které byly v souladu s předpisy uvedeny na trh v době vstupu nařízení 2015/2283 v platnost, ale na které se nevztahovalo nařízení č. 258/97. Podle Komise se měl čl. 35 odst. 2 nařízení 2015/2283 skutečně týkat *celého hmyzu*, aby byl i nadále zajištěn volný pohyb tohoto výrobku, byť po omezenou dobu, po vstupu nařízení 2015/2283 v platnost.

68. Definice týkající se potravin z živočichů obsažená v čl. 3 odst. 2 písm. a) bodu v) nařízení 2015/2283 je tudíž ve srovnání s čl. 1 odst. 2 písm. e) nařízení č. 258/97 zcela zjevně změnou značně rozšiřující původní definici.

2. Dynamický výklad (nebo nový dynamický výklad) působnosti nařízení č. 258/97 z hlediska jeho účelu (v pozměněných sociálních souvislostech)?

69. Konečně zůstává argument spočívající v potřebě „soudní aktualizace“ předpisu unijní právní úpravy považovaného za překonaný. I kdybychom se shodli na tom, že tehdy neexistovala žádná mezera v právu, neboť hmyz nebyl ve skutečnosti *na jídelních lístcích* v roce 1997, zjevně existovala taková mezera v právu v roce 2016, když préfet de police de Paris (policejní prefekt v Paříži) nařídil společnosti Entoma, aby tyto výrobky stáhla z trhu. Nebylo by proto možné uchýlit se k „dynamickému výkladu“ čl. 1 odst. 2 písm. e) nařízení č. 258/97 pro učinění závěru, že celí živočichové spadali do působnosti posledně uvedeného nařízení v důsledku následného vývoje týkajícího se zvyklostí v konzumaci a vznikem s tím spojených nových nebezpečí?

70. Výklad (neurčitých) právních pojmů by vskutku nikdy neměl být statický. Musí reagovat na vývoj společnosti, jak technický, tak společenský [20]. Morální kategorie se postupem času vyvíjejí [21]. Totéž platí pro odborné definice, jako je například definice pojmu „potravina“. Výklad takových pojmů nemůže být v průběhu času statický.

71. Existují však meze takové dynamiky práva, provádí-li ji soud. Lze uvést tři obecné meze, které se uplatní napříč jednotlivými oblastmi práva, jakož i doplňkovou mez, která je zvláště relevantní ve vysoce odborných oblastech.

72. V první řadě a především představuje mez samotné znění. Navrhovaný dynamický výklad musí být v souladu s přirozeným smyslem slov, samozřejmě vykládanými v jejich vyvíjejícím se kontextu. V nepravděpodobném případě, kdy by text z roku 1850 odkazoval na „odpovědnost za provoz vozidel“, by tedy při dnešním výkladu taková odpovědnost zahrnovala (motorové) vozidlo, jakož i elektrický automobil. Pokud by text odkazoval na „odpovědnost za provoz kočárů“, mohlo by být za určitých okolností stále možné vtěsnat pod tento pojem (motorové) vozidlo. Jestliže by však text zněl „odpovědnost za provoz malých dvoukolových vozidel přístupných pro veřejnost a tažených jedním koněm“, pak by již jednoduše nebylo možné zahrnout pod tento pojem (motorové) vozidlo.

20 – Viz mé stanovisko ve věci Confédération paysanne a další (C-528/16, EU:C:2018:20, bod 100 a násl.).

21 – Pokud jde o pojem „veřejná morálka“, viz například nedávný rozsudek ze dne 27. února 2020, Constantin Film Produktion v. EUIPO (C-240/18 P, EU:C:2020:118, bod 39).

73. Záleží tedy na tom, co si lze věrohodně vybavit pod daným textem v rámci jeho přiměřeně myslitelné sémantické vágnosti, která by měla tvořit přirozené meze jakékoliv soudního extenzivního výkladu. V projednávané věci nemohou být celí živočichové, kteří mají být konzumování jako takoví, zahrnuti pod výraz „složky potravin izolované z živočichů“. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, přinejmenším pokud jde o meze konformního výkladu použitelné pro vnitrostátní soudy [22], že výklad nemůže být *contra legem* [23].

74. Zadruhé existuje požadavek právní jistoty a předvídatelnosti práva zejména pro jednotlivce, kteří musí být schopni alespoň do určité míry předvídat, jaký je použitelný právní režim, a přizpůsobit odpovídajícím způsobem své chování [24]. Neočekávané, a tudíž nepředvídatelné odchylky od přirozeného smyslu slov činí pohyb v právní systému roven chůzi po tenkém ledě. Chybějící právní stabilita výkladu podporuje právní cynismus a nerespektování práva: proč se zatěžovat právem, jestliže bude nějaký pojem pravděpodobně znamenat něco jiného z jednoho dne na druhý?

75. Tytéž meze se *a fortiori* uplatní v případě, kdy dotčený unijní akt ukládá povinnosti nebo sankce [25]. Přestože se projednávaná věc nezabývá sankcemi, týká se stanovení povinností pro subjekty na trhu, které by při běžném výkladu dříve použitelných právních předpisů neměly.

76. Zatřetí argument týkající se dělby moci v Unii na horizontální úrovni, na kterou je častěji odkazováno jako na institucionální rovnováhu, opět patrně nebude s ohledem na svou stávající aplikační praxi patřit k těm silnějším. Z hlediska unijního právního rámce však mají tytéž výkladové meze také vertikální nebo diagonální důsledky: rozšíření působnosti unijního aktu prostřednictvím výkladu má obvykle za následek dopad na rozdělení pravomocí mezi Unií a členskými státy v dotčené oblasti.

77. V tomto ohledu je projednávaná věc zajímavá. Tradiční role se zdají být poněkud obrácené. Francouzská a italská vláda se ve skutečnosti nesnaží získat zpět regulační prostor, který měl při řádném výkladu působnosti unijního aktu náležet členským státům. Jejich cílem je přesný opak.

78. Pokud by však měl být zachován přirozený výklad působnosti nařízení č. 258/97 navrhovaný v předchozích částech tohoto stanoviska, znamenalo by to, že před vstupem nařízení 2015/2283 v platnost by členským státům nic nebránilo v tom, aby regulovaly uvedení celého hmyzu na trh, pokud by chtěly. Uvedená záležitost jednoduše nebyla upravena v nařízení č. 258/97. Jak správně poznamenala Komise, nezahrnutí celých živočichů v praxi znamenalo, že členské státy si ponechaly pravomoc přijímat právní předpisy týkající se uvádění potravin živočišného původu, které nespadaly do působnosti nařízení, na trh.

79. V této souvislosti se celková argumentace francouzské vlády jeví být poněkud problematická. Nezdá se, že by Francie přijala jakékoliv takové právní předpisy, ať již v rámci své ponechané pravomoci v této oblasti nebo v případě pochybností na základě čl. 12 odst. 1 nařízení č. 258/97. Kromě toho nic ve spise nenasvědčuje tomu, že by uvedený členský stát požadoval, pokud měl za to, že se na celý hmyz navzdory svému znění skutečně vztahovalo nařízení č. 258/97, aby byla věc posouzena jako otázka výkladu působnosti uvedeného nařízení podle mechanismu výslovně předvídaného v tomto nařízení (čl. 1 odst. 3 ve spojení s článkem 13 nařízení č. 258/97).

22 – Viz například rozsudky ze dne 15. dubna 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 100), nebo ze dne 15. ledna 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, bod 39).

23 – Viz však například rozsudek ze dne 27. října 2016, Komise v. Německo (C-220/15, EU:C:2016:815, body 33 až 48) ve srovnání s mým stanoviskem ve věci Komise v. Německo (C-220/15, EU:C:2016:534, body 23 až 50).

24 – V tomto smyslu viz například rozsudky ze dne 18. února 1982, Zuckerfabrik Franken (77/81, EU:C:1982:70, bod 23); ze dne 19. června 2012, Chartered Institute of Patent Attorneys (C-307/10, EU:C:2012:361, bod 60); a ze dne 2. března 2017, Glencore Céréales France (C-584/15, EU:C:2017:160, bod 55). Ve zvláštním kontextu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 258/97 vit také stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve věci Davitas (C-448/14, EU:C:2016:39, bod 32).

25 – Viz například rozsudky ze dne 29. března 2011, ThyssenKrupp Nirosta v. Komise (C-352/09 P, EU:C:2011:191, body 80 a 81); ze dne 5. prosince 2017, M. A. S. a M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, body 51 až 57) a ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, body 46 a 49).

80. To neznamená, že věcné argumenty přednesené francouzskou vládou k nebezpečí spojenému s lidskou spotřebou celého hmyzu nemohou být z meritorního hlediska správné. Omezím se spíše na konstatování, že pokud by chtěl subjekt převést tyto obavy na závazná pravidla, která by subjekty trhu musely dodržovat, byly by vhodnější jiné procedurální prostředky než usilovat *ex post facto* o rozšíření působnosti unijního aktu na oblasti, na které se zjevně nevztahoval.

81. Začtvrté a konečně je zde argument vybízející k soudní obezřetnosti ve zvláštních oblastech práva, konkrétně v těch, které se týkají vysoce odborných otázek, v nichž soudy disponují jen málo odbornými znalostmi. V rámci takových oblastí dosahuje třetí obecný argument týkající se dělby moci a navazující demokratické legitimity [26] dalších rozměrů z hlediska vědomostí a odborných znalostí.

82. V průběhu legislativního postupu jako součásti politického a rozhodovacího procesu budou vyslechnuta veřejná, jakož i odborná stanoviska a budou, doufejme, zohledněny v nich uvedené názory. Naproti tomu soudy, a to především ty, které neshromažďují znalecké posudky nebo neprovádí výslech znalců, jednoduše nemají dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí o takových odborných otázkách, konkrétně těch, o kterých existuje jen málo či žádné vědecké znalosti nebo konsenzus [27]. Jejich role v takových oblastech by tudíž měla zůstat minimalistická a měly by se zaměřovat v zásadě na dva aspekty: ověření existence flexibility, záruk a prostoru pro probíhající úpravy a předběžnou opatrnost zakotvené v dotčeném nástroji, tj. *procesní rozměr* řízení rizik a nejistoty na jedné straně pouze s *omezeným podstatným zásahem* ve výjimečných případech, kdy legislativa nereaguje na radikálně změněné sociální a technické okolnosti, na druhé straně [28].

83. Pokud by však jakákoliv taková právní úprava byla shledána nedostatečnou, v obou případech je vhodnějším soudním postupem za takových okolností zrušit napadený akt nebo jeho oddělitelné části, a přimět tak (unijního) normotvůrce k opětovnému posouzení. Jen zřídkakdy by bylo rozumné, aby soud, včetně Soudního dvora, začal „prostřednictvím výkladu“ rozpracovávat nové kategorie, které vyžadují hlubší odborné nebo vědecké posouzení a znalost problematiky.

84. Závěrem postačuje uvést, aniž byly tyto skutečnosti vůbec výslovně předneseny, neboť takové otázky by se ve skutečnosti týkaly platnosti aktu, že na jedné straně, jak je uvedeno v předchozích bodech této části, nařízení č. 258/97 obsahovalo ustanovení o zárukách a přezkumech a postupy, které nebyly zjevně využity. Na druhé straně unijní normotvůrce skutečně reagoval na sociální a vědecké změny, pokud jde o nové potraviny sestávající z živočichů, jak poměrně jasně prokazuje přijetí nového nařízení, nařízení 2015/2283. Posledně uvedenému nařízení by tedy neměla být přiznána *de facto* zpětná účinnost diskutabilním „soudním výkladem“ jeho předchůdce.

26 – V tomto ohledu viz také nedávné stanovisko generálního advokáta G. Hogana ve věci Rakousko v. Komise (C-594/18 P, EU:C:2020:352, bod 42).

27 – K realistickému a rozumnému potvrzení mezí soudního přezkumu v takových oblastech viz usnesení Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud, Německo) ze dne 23. října 2018 ve věci č. 1 BvR 2523/13 (ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20181023.1bvr252313).

28 – Podrobněji mé stanovisko ve věci Confédération paysanne a další (C-528/16, EU:C:2018:20, bod 139 až 141), nebo mé stanovisko ve věci Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, bod 90).

V. Závěry

85. Navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžnou otázku položenou Conseil d'État (Státní rada, Francie), takto:

— Celí živočichové určení ke konzumaci jako takoví, včetně celého hmyzu, nespadali do oblasti působnosti čl. 1 odst. 2 písm. e) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 258/97 ze dne 27. ledna 1997 o nových potravinách a nových složkách potravin.