Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA
przedstawiona w dniu 9 lipca 2020 r.[1]

Sprawa C-526/19

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

wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (rada stanu, Francja)

Odesłanie prejudycjalne – Bezpieczeństwo żywności – Nowa żywnośći składniki żywności – Rozporządzenie (WE) nr 258/97 – Artykuł 1 ust. 2 – Składniki żywności wyekstrahowane ze zwierząt – Całe owady przeznaczone do spożycia przez ludzi – Wykładnia przedmiotowego zakresu stosowania rozporządzenia

I. Wprowadzenie

1. Czy owady stanowią nową żywność? W perspektywie historii ludzkości z pewnością nie. Jednak uznaje się, że w świetle prawa Unii odpowiedź na to pytanie jest mniej oczywista. Można zapewne przyjąć, że do 15 maja 1997 r., tj. do daty przewidzianej w rozporządzeniu (WE) nr 258/97[2], owady „nie były w znacznym stopniu wykorzystywane we Wspólnocie do spożycia przez ludzi". Jednak czy można uznać, że całe mączniki, szarańcza i świerszcze mieszczą się również w zakresie drugiej części definicji nowej żywności, której dotyczy pytanie w niniejszej sprawie, tj. że są to „składniki żywności wyekstrahowane ze zwierząt"?

2. Moim zdaniem nie. Jednak ze strony rządów francuskiego i włoskiego padło względem Trybunału czytelne zaproszenie, by w ramach postępowania sądowego wypełnił coś, co rządy te uważają za lukę pozostawioną przez prawodawcę Unii w roku 1997. Nie można ignorować zaproszenia, zwłaszcza, gdy dotyczy ono takich przysmaków, jak rozpatrywane w niniejszej sprawie. Można jednak, a w niniejszej sprawie trzeba, uprzejmie odmówić skorzystania z tego zaproszenia, wskazując na granice tego, co można jeszcze określić mianem „sądowej wykładni" jasnego przepisu prawa wtórnego, a co staje się już zmianą takiego przepisu ex post.

1 Język oryginału: angielski.

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności (Dz.U. 1997, L 43, s. 1).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie nr 258/97

3. Motyw 1 rozporządzenia nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego nowej żywności i nowych składników żywności stanowił, że „różnice występujące w ustawodawstwie poszczególnych krajów odnoszące się do nowej żywności lub nowych składników żywności mogą przeszkodzić w swobodnym przepływie środków spożywczych, […] [oraz] doprowadzić do nieuczciwej konkurencji, co w efekcie może mieć bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego".

4. Motyw 2 miał następujące brzmienie: „[w] celu ochrony zdrowia publicznego należy zapewnić, aby nowa żywność i nowe składniki żywności były poddawane jednej kontroli oceniającej ich bezpieczeństwo przeprowadzonej według procedury wspólnotowej zanim zostaną one wprowadzone do obrotu we Wspólnocie […]".

5. Zgodnie z pierwotną wersją [3] art. 1 rozporządzenia nr 258/97:

„1. Niniejsze rozporządzenie dotyczy wprowadzania do obrotu we Wspólnocie nowej żywności lub nowych składników żywności.

2. Niniejsze rozporządzenie dotyczy wprowadzania do obrotu we Wspólnocie żywności i składników żywności, które dotychczas nie były w znacznym stopniu wykorzystywane we Wspólnocie do spożycia przez ludzi, a które zaliczają się do następujących kategorii:

a) żywność i składniki żywności zawierające lub składające się z genetycznie zmodyfikowanych organizmów w rozumieniu dyrektywy 90/220/EWG;

b) żywność i składniki żywności wyprodukowane na bazie genetycznie zmodyfikowanych organizmów, choć ich niezawierające;

c) żywność i składniki żywności o nowej lub celowo zmodyfikowanej podstawowej strukturze molekularnej;

d) żywność i składniki żywności składające się z lub wyekstrahowane z drobnoustrojów, grzybów lub wodorostów;

e) żywność i składniki żywności składające się z, lub wyekstrahowane z roślin i składniki żywności pochodzące od [wyekstrahowane ze] zwierząt, z wyjątkiem żywności i składników żywności uzyskanych drogą tradycyjnych metod wytwórczo-hodowlanych, o których już wiadomo[,] że są bezpieczne dla zdrowia;

f) żywność i składniki żywności, które zostały poddane procesowi wytwórczemu obecnie niebędącemu w użyciu, w efekcie którego powstają istotne zmiany w składzie lub strukturze żywności lub jej składników, co z kolei ma wpływ na ich wartość odżywczą, metabolizm i poziom niepożądanych substancji.

3 Przyjętą w 1997 r. i opublikowaną w Dz.U. 1997, L 43, s. 1. Jednak w następstwie kolejnych zmian do rozporządzenia ust. 2 lit. a) i b) zostały usunięte. Ich treść została w istocie przeniesiona do innych aktów prawa wtórnego.

3. W miarę potrzeby, można określić zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 13, czy dany rodzaj żywności lub składników żywności mieści się w zakresie obowiązywania ust. 2 niniejszego artykułu”.

6. Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 258/97:

„Żywność i składniki żywności objęte zakresem niniejszego rozporządzenia nie mogą:

– stanowić zagrożenia dla konsumenta,

– wprowadzać konsumenta w błąd,

– różnić się w takim stopniu od żywności i składników żywności, które mają zastępować, że ich zwykłe spożycie może być niekorzystne żywieniowo dla konsumenta”.

7. Zgodnie z art. 12 tego samego rozporządzenia:

„1. Jeśli państwo członkowskie na podstawie nowych informacji lub w efekcie przeprowadzenia oceny istniejących informacji, posiada uzasadnione podstawy by uznać, że stosowanie żywności lub składnika żywności zgodnego z wymaganiami niniejszego rozporządzenia stanowi zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego, wspomniane państwo członkowskie może okresowo ograniczyć lub zawiesić handel oraz wykorzystanie danej żywności lub składnika żywności na własnym terytorium. Musi natychmiast poinformować o tym pozostałe państwa członkowskie i Komisję, przedstawiając uzasadnienie swojej decyzji.

2. Komisja w trybie jak najszybszym w ramach Stałego Komitetu ds. Środków Spożywczych zbada podstawy, określone w ust. 1; podejmie właściwe środki zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 13. Państwo członkowskie, które podjęło decyzję, określoną w ust. 1, może ją utrzymać w mocy do chwili wejścia w życie wyżej wspomnianych środków”.

2. Rozporządzenie 2015/2283

8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2283 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności uchyliło rozporządzenie nr 258/97 z dniem 1 stycznia 2018 r.

9. Motyw 6 rozporządzenia 2015/2283 ma następujące brzmienie:

„Należy uściślić i uaktualnić dotychczasową definicję nowej żywności zawartą w rozporządzeniu (WE) nr 258/97 poprzez odniesienie do ogólnej definicji żywności zawartej w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002”.

10. Motyw 8 rozporządzenia 2015/2283 stanowi, iż:

„Zakres niniejszego rozporządzenia powinien zasadniczo pozostać taki sam jak zakres rozporządzenia (WE) nr 258/97. Jednak w związku ze zmianami naukowo-technologicznymi, które zaszły od 1997 r., właściwe jest skorygowanie, doprecyzowanie i uaktualnienie kategorii żywności będącej nową żywnością. Kategorie te powinny objąć całe owady i ich części […]”.

11. Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia 2015/2283 przewiduje, że „[n]iniejsze rozporządzenie stosuje się do wprowadzania na rynek w Unii nowej żywności”.

12. Pośród definicji ustanowionych w art. 3 ust. 2 lit a) rozporządzenia 2015/2283 definiuje pojęcie „nowej żywności”:

„żywność, której nie stosowano w znacznym stopniu w Unii do spożycia przez ludzi przed dniem 15 maja 1997 r., niezależnie od dat przystąpienia państw członkowskich do Unii, i która zalicza się do co najmniej jednej z następujących kategorii:

[…]

(v) żywność składająca się, wyekstrahowana lub produkowana ze zwierząt lub ich części, z wyjątkiem zwierząt wyhodowanych tradycyjnymi metodami stosowanymi do produkcji żywności w Unii przed dniem 15 maja 1997 r., jeżeli żywność uzyskana z tych zwierząt posiada historię bezpiecznego stosowania […] w Unii;

[…]”.

13. Artykuł 35 ust. 2 rozporządzenia 2015/2283, zatytułowany „środki przejściowe”, przewiduje, że:

„Żywność niepodlegająca zakresowi rozporządzenia (WE) nr 258/97, która zgodnie z prawem była wprowadzona na rynek do dnia 1 stycznia 2018 r. i która jest objęta zakresem niniejszego rozporządzenia, może być nadal wprowadzana na rynek aż do momentu podjęcia decyzji zgodnie z art. 10–12 lub art. 14–19 niniejszego rozporządzenia po złożeniu wniosku o zezwolenie na nową żywność lub zgłoszenia tradycyjnej żywności z państwa trzeciego złożonego w dniu określonym w przepisach wykonawczych przyjętych zgodnie z odpowiednio art. 13 lub 20 niniejszego rozporządzenia, lecz nie później niż dnia 2 stycznia 2020 r.”.

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

14. Entoma (zwana dalej „skarżącą”) to przedsiębiorstwo wprowadzające na rynek produkty składające się z mączników, szarańczy i świerszczy przeznaczonych do spożycia przez ludzi w postaci całych owadów.

15. Zarządzeniem z dnia 27 stycznia 2016 r. préfet de police de Paris (prefekt policji w Paryżu, Francja) wstrzymał wprowadzanie tych produktów na rynek i zarządził ich wycofanie z rynku do czasu uzyskania zezwolenia na wprowadzenie do obrotu, po przeprowadzeniu oceny zmierzającej do wykazania, że nie stwarzają one żadnego ryzyka dla konsumenta.

16. Skarżąca wniosła do tribunal administratif de Paris (sądu administracyjnego w Paryżu, Francja) o stwierdzenie nieważności tego zarządzenia. Wyrokiem z dnia 9 listopada 2017 r. tribunal administratif de Paris oddalił tę skargę. W dniu 22 marca 2018 r. cour administrative d’appel de Paris (apelacyjny sąd administracyjny w Paryżu, Francja) oddalił apelację wniesioną od tego wyroku przez skarżącą.

17. W postępowaniu przed sądem odsyłającym, Conseil d’État (radą stanu, Francja), rozpoznającym w postępowaniu kasacyjnym kwestię zgodności z prawem wyroku wydanego w apelacji, skarżąca podniosła, że sąd apelacyjny naruszył prawo orzekając, iż wprowadzanie na rynek produktów spółki podlegało rozporządzeniu nr 258/97. Całe owady spożywane jako takie były natomiast wyłączone z zakresu stosowania tego rozporządzenia. Wchodziły na natomiast w zakres stosowania środków przejściowych, przewidzianych w art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2015/2283. Ministerstwo gospodarki i finansów twierdzi zaś, że rozporządzenie nr 258/97, mające na celu ochronę zdrowia publicznego, znajdowało zastosowanie także do całych owadów, ponieważ ich spożycie jest w równym stopniu ryzykowne, co spożycie składników żywności wyekstrahowanych ze zwierząt.

18. W tych okolicznościach faktycznych i prawnych Conseil d'État (rada stanu, Francja) zawiesiła postępowanie i skierowała do Trybunału następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy art. 1 ust. 2 lit. e) rozporządzenia z dnia 27 stycznia 1997 r. należy interpretować w ten sposób, że obejmuje on swoim zakresem przedmiotowym żywność w postaci całych zwierząt przeznaczonych do spożycia jako takie, czy też znajduje on zastosowanie wyłącznie do składników żywności wyekstrahowanych z owadów?".

19. Uwagi na piśmie przedstawiła skarżąca, rządy francuski i włoski oraz Komisja Europejska.

IV. Analiza

20. Niniejsza opinia ma następującą strukturę. O ile nie budzi wątpliwości, że w istocie całe zwierzęta, w tym owady, mieszczą się obecnie w zakresie stosowania nowego rozporządzenia 2015/2283 (sekcja A), o tyle – opierając się na jego treści – zdecydowanie nie było tak w przypadku rozporządzenia nr 258/97 (sekcja B). Ponadto, celowe rozszerzenie zakresu instrumentu prawa wtórnego wbrew jego jednoznacznemu brzmieniu, co zasadniczo sugerują rządy francuski i włoski, ma w mojej ocenie niewiele wspólnego z interpretacją istniejącego tekstu prawa, ale w istocie urasta raczej do tworzenia nowego tekstu (sekcja C).

A. Artykuł 3 ust. 2 lit. a) pkt (v) rozporządzenia 2015/2283

21. Rozpocznę w dość nietypowy sposób, od omówienia przepisów, które *nie mają zastosowania* w niniejszej sprawie, tj. od rozporządzenia 2015/2283, które zgodnie z jego art. 36 weszło w życie w dniu 1 stycznia 2018 r., oraz zawartej w nim definicji nowej żywności.

22. Nowa definicja „nowej żywności" zawarta w art. 3 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 2015/2283 określa dwa kryteria, które muszą być spełnione łącznie, [jest to]: (i) żywność, której nie stosowano w znacznym stopniu w Unii do spożycia przez ludzi przed dniem 15 maja 1997 r. *i* (ii) która zalicza się do co najmniej jednej z dziesięciu kategorii wskazanych w art. 3 ust. 2 lit. a).

23. Z przywołanego powyżej wykazu dla niniejszej sprawy istotny jest pkt (v). Kategoria ta obejmuje „ *żywność składając[ą] się, wyekstrahowan[ą] lub produkowan[ą] ze zwierząt lub ich części*, z wyjątkiem zwierząt wyhodowanych tradycyjnymi metodami stosowanymi do produkcji żywności w Unii przed dniem 15 maja 1997 r., jeżeli żywność uzyskana z tych zwierząt posiada historię bezpiecznego stosowania […] w Unii" [4].

24. Spożywanie owadów przez ludzi nie jest być może oczywiste. Owady są jednak zwierzętami (bezkręgowymi). Całe mączniki, szarańcza i świerszcze są zatem bez wątpienia żywnością *składającą się* z lub żywnością *produkowaną ze* zwierząt. Ponadto, abstrahując od żartów o (nie)zamierzonym spożyciu, owady rzeczywiście nie były w istotnym stopniu stosowane do spożycia przez ludzi w Unii przed 15 maja 1997 r. Co więcej, motyw 8 wskazuje wprost, że „[k]ategori[e] żywności będącej nową żywnością […] powinny objąć całe owady i ich części […]".

25. W nowym systemie całe owady przeznaczone do spożycia przez ludzi mieszczą się zatem w zakresie rozporządzenia 2015/2283. Względy, dla których system ten, niemający zastosowania w niniejszej sprawie, omawiany jest w pierwszej kolejności, są dwojakie.

4 Wyróżnienie własne.

26. Po pierwsze, rządy francuski i włoski podnoszą zasadniczo, że nowy system i nowe definicje doprecyzowują jedynie stan, jaki istniał już wcześniej na mocy rozporządzenia nr 258/97. Konieczne jest zatem porównanie brzmienia wspomnianych dwóch rozporządzeń.

27. Po drugie, relacja pomiędzy przedmiotowym zakresem stosowania obu rozporządzeń jest istotna także w aspekcie czasowym. Z art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2015/2283 wynika, że produkty objęte zakresem nowego rozporządzenia, niepodlegające zakresowi poprzedniego, które zgodnie z prawem wprowadzono na rynek przed 1 stycznia 2018 r., mogą pozostać w obrocie do 2 stycznia 2020 r., o ile nie wystąpi żadna z innych okoliczności, o których również jest mowa w tym przepisie. A zatem gdyby ustalono, że rozpatrywane produkty *nie* były objęte przedmiotowym zakresem stosowania poprzedniego rozporządzenia, lecz były w tym czasie *zgodnie z prawem* wprowadzone na rynek, to wynikałoby z tego, że w okresie przejściowym do 2 stycznia 2020 r. produkty te mogłyby nadal być wprowadzane na rynek.

B. Artykuł 1 ust. 2 lit. e) rozporządzenia nr 258/97

28. Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy całe zwierzęta, a konkretnie całe owady przeznaczone do spożycia przez ludzi, były *już* objęte przedmiotowym zakresem stosowania rozporządzenia nr 258/97, aby ustalić, czy w momencie zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, gdy rozporządzenie nr 258/97 nadal obowiązywało, wprowadzanie rozpatrywanych produktów na rynek wymagało zezwolenia na podstawie rozporządzenia nr 258/97.

29. W ocenie skarżącej i Komisji z brzmienia tego przepisu wynika, że żywność wytwarzana z całych zwierząt nie była objęta zakresem art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 258/97. W konsekwencji całe owady nie mieściły się ani w kategorii składników żywności wyekstrahowanych ze zwierząt [art. 1 ust. 2 lit. e) wspomnianego rozporządzenia], ani w żadnej innej kategorii wskazanej w art. 1 ust. 2. Rządy francuski i włoski kwestionują ten wniosek w oparciu o ogólną strukturę i cel art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 258/97.

1. Brzmienie

30. Artykuł 1 ust. 2 rozporządzenia nr 258/97 zawierał dwie przesłanki, które musiały być spełnione łącznie, aby żywność lub składniki żywności kwalifikowały się jako nowe i mieściły w zakresie odnośnych regulacji. Po pierwsze, przesłanka *czasowa*: rozporządzenie nr 258/97 stosowało się do wprowadzania do obrotu w ówczesnej Wspólnocie żywności i składników żywności, które wcześniej (tj. przed 1997 r.) nie były w znacznym stopniu wykorzystywane we Wspólnocie do spożycia przez ludzi. Po drugie przesłanka *materialna*: żywność i składniki żywności musiały zaliczać się do jednej z kategorii wymienionych w art. 1 ust. 2.

31. Pierwsza przesłanka, o charakterze *czasowym* nie jest przedmiotem pytania sądu odsyłającego. Mimo że kwestie dowodowe, związane z tym kto i w jaki sposób powinien ustalić okoliczność „wykorzystywania do spożycia w znacznym stopniu" we Wspólnocie, która obejmowałaby cała Unię, a nie tylko jedno państwo członkowskie lub jego część, z pewnością byłyby zajmujące, to nie są one przedmiotem niniejszego odwołania.

32. A zatem, przechodząc bezpośrednio do przesłanki *materialnej*, co należy rozumieć pod pojęciem „składników żywności wyekstrahowanych ze zwierząt"?

33. Rozporządzenie nie definiuje ani pojęcia „składniki", ani terminu „wyekstrahowane z". Z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak, że ustalenie znaczenia i zakresu pojęć, których definicji prawo Unii nie zawiera, powinno być dokonywane zgodnie z ich zwyczajowym znaczeniem w języku potocznym, z uwzględnieniem kontekstu, w którym są one użyte, i celów uregulowania, którego są

częścią [5].

34. Oxford English Dictionary definiuje termin *składniki* jako „jakąkolwiek żywność lub substancje, które łączy się, aby uzyskać określone danie" [tłumaczenie własne], a *wyizolowanie[pochodzenie od]* jako „zidentyfikowanie czegoś i traktowanie odrębnie lub, w chemii i biologii, uzyskanie lub wyekstrahowanie (np. związku) w czystej formie" [tłumaczenie własne]. Ponadto, jak zauważyła Komisja, termin *składnik* został w innym instrumencie prawa Unii zdefiniowany jako „każd[a] substancj[a] lub produkt, w tym środki aromatyzujące, dodatki do żywności, enzymy spożywcze oraz każdy komponent składnika złożonego, użyte przy wytworzeniu lub przygotowywaniu danego środka spożywczego i nadal obecne w produkcie gotowym, nawet jeżeli ich forma uległa zmianie" [6].

35. A zatem, *składnik* żywności stanowi, co można zauważyć niezależnie od używanego języka oficjalnego [7], element większego złożonego produktu końcowego. Nie jest to zwykle produkt przeznaczony do spożywania sam w sobie, lecz do tego, by został do czegoś dodany w celu uzyskania innej żywności lub określonego dania. Przyznaję oczywiście, że w odniesieniu do pewnych substancji granica może być dość płynna. Jest szereg składników, które mogą być spożywane same w sobie (przykładowo miód lub cukier).

36. Nie dotyczy to jednak *całych* zwierząt. W tym sensie mało prawdopodobne jest, aby całe zwierzęta stanowiły składnik. Przynajmniej dla ludzi, będących istotami mięsożernymi, stanowią one *żywność*, a nie *składnik żywności*. Ponieważ art. 1 ust. 2 lit. e) rozporządzenia nr 258/97 wprowadza wyraźne rozróżnienie pomiędzy żywnością (produktami żywnościowymi) a składnikami żywności, i w odniesieniu do zwierząt obejmuje swym zakresem jedynie te drugie, należy uznać, że zwierzęta spożywane jako takie, w całości lub w określonych częściach, nie mogły stanowić „składnika" żywności w rozumieniu rozporządzenia nr 258/97.

37. Ponadto, mamy do czynienia ze sformułowaniem „*wyekstrahowane ze*" zwierząt [8]. Inaczej niż przykładowo pojęcia „składające się" lub „produkowane [z]" [9], termin „wyekstrahowane z" odwołuje się do procesu ekstrakcji ze zwierzęcia, czy to całego zwierzęcia czy to jego części, tym samym jeszcze bardziej ograniczając zakres stosowania tego rozporządzenia w odniesieniu do zwierząt. Termin „wyekstrahowane z" można interpretować dwojako: po pierwsze jako proces chemiczny, biologiczny lub mechaniczny, w którym esencje, substraty, proszki, i w tym sensie jakikolwiek rodzaj składników, ekstrahowany jest ze zwierząt. Byłoby to z pewnością rozumienie bardziej naturalne. Po drugie, można także argumentować, choć z pewnym trudem, że proces wyekstrahowania z można rozumieć w ten sposób, iż odwołuje się on po prostu do mechanicznej ekstrakcji składnika z ciała zwierzęcia. W tym drugim znaczeniu termin „wyekstrahowanie z" mógłby być może oznaczać także odłączenie od zwierzęcia, i w ten sposób odwoływać się w istocie do odrębnej części zwierzęcia lub jego organu.

5 Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 9 listopada 2016 r., Davitas (C-448/14, EU:C:2016:839, pkt 26), oraz z dnia 26 października 2017 r., The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:814, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).

6 Artykuł 2 ust. 2 lit. f) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności (Dz.U. 2011, L 304, s. 18). Podkreślam jednak, że art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 258/97 wprost wyklucza z zakresu jego stosowania środki aromatyzujące, dodatki do żywności i rozpuszczalniki do ekstrakcji.

7 Przykładowo, po francusku „ingrédients alimentaires", po niemiecku „Lebensmittelzutaten", po włosku „ingredienti alimentari", po hiszpańsku „ingredientes alimentarios", po polsku „składniki żywności", po czesku „složky potravin", po holendersku „voedselingrediënten".

8 Przykładowo po francusku „isolés à partir d'animaux", po niemiecku „aus Tieren isolierte", po włosku „isolati a partire da animali", po hiszpańsku „obtenidos a partir de animales", po polsku „pochodzące od zwierząt [wyekstrahowane ze zwierząt]", po czesku „izolované z živočichů", po holendersku „uit dieren zijn geïsoleerd".

9 Pojęcia stosowane obecnie w rozporządzeniu 2015/2283 (zobacz pkt 12 i 23 wyżej).

38. Jednak żadna z możliwych interpretacji pojęcia „wyekstrahowane z" nie odnosi się do całego zwierzęcia, chyba że stworzy się tautologię, iż całe zwierzęta zostają „wyekstrahowane z" całych zwierząt [10].

39. Wreszcie, łącząc poszczególne składniki definicji zawartej w art. 1 ust. 2 lit. e) rozporządzenia nr 258/97 w jedno danie, *składniki żywności wyekstrahowane ze zwierząt* rozumiane w najbardziej naturalny sposób obejmowałyby komponenty pochodzenia zwierzęcego, dodawane do innej żywności. Innymi słowy: (i) całe zwierzęta spożywane jako takie nie mieściły się w tym pojęciu; (ii) części zwierząt spożywane jako takie nie mieściły się w tym pojęciu; (iii) całe zwierzęta używane jako składnik do przygotowania dania, o ile to możliwe, nie mieściły się w tym pojęciu; (iv) jedynie poszczególne części lub fragmenty zwierząt stosowane jako składnik mogłyby się w nim mieścić.

40. Przechodząc od rozważań abstrakcyjnych do konkretnego przykładu: co w przypadku spożycia żabich udek [11]? Zgodnie z moim rozumieniem pojęcia „składników żywności wyekstrahowanych ze zwierząt" spożycie żabich udek przez ludzi nie mieściłoby się w art. 1 ust. 2 lit. e) rozporządzenia nr 258/97. Żabie udka są częściami zwierząt przeznaczonymi do spożycia jako takie, a nie składnikiem pochodzącym od zwierzęcia. Natomiast hipotetyczny proszek z żabich udek lub żabia mąka, gdyby faktycznie występowały jako składniki pochodzące od żab, mogłyby faktycznie mieścić się w zakresie tego przepisu.

41. Takie samo podejście należy zatem zastosować do części owadów. A fortiori jest ono prawdziwe w odniesieniu do *całych* owadów. Z pewnością rozporządzenie nr 258/97 mogło potencjalnie stosować się do składników wyekstrahowanych z owadów, gdyby kiedykolwiek były one używane jako części składowe innych produktów [12]. Biorąc pod uwagę jego brzmienie z pewnością nie odnosiło się ono do całych owadów przeznaczonych do spożycia jako takie, podobnie jak nie miało stosować się do jakichkolwiek innych zwierząt w całości.

2. Kontekst

42. Warto zwrócić uwagę na dwa elementy kontekstu prawnego: wewnętrzną strukturę i logikę rozporządzenia nr 258/97 (część 1) oraz, na ile da się je ustalić, kontekst historyczny i zamysł prawodawcy (część 2). Te dwa punkty odpowiadają na podniesione przez rządy francuski i włoski argumenty co do struktury, dotyczące wewnętrznej logiki i spójności wyborów regulacyjnych dokonanych przez ówczesnego prawodawcę Wspólnoty (część 3).

1) Wewnętrzna logika: zmiany w strukturze w skali mikro

43. Już rzut oka na inne konkretne kategorie wskazane w art. 1 ust. 2, które miały stanowić część merytoryczną definicji nowej żywności, mówi wiele. Pierwotne sześć kategorii [13] miało dość czytelny wspólny mianownik: żywność lub składniki żywności były modyfikowane genetycznie [lit. a) i b)], na poziomie molekularnym [lit. c)], na poziomie (mikro)biologicznym [lit. d)] lub zostały poddane

10 Odnotowując jednocześnie wyjaśnienie co do stanu faktycznego złożone przez rząd francuski, zgodnie z którym wszystkie owady sprzedawane na rynku francuskim z przeznaczeniem do spożycia przez ludzi są na etapie wprowadzania do obrotu już poddane tego czy innego rodzaju obróbce dla potrzeb konserwacji i transportu. Z technicznego punktu widzenia nie byłyby one już *całe* w momencie sprzedaży, tak jak ma to miejsce w przypadku ostryg lub jajek, ponieważ byłyby pozbawione przynajmniej wody. Choć technicznie argument ten jest prawdziwy, to i tak wydaje mi się, że suszony cały świerszcz pozostaje świerszczem, nawet jeśli koneserom sprzedawany jest jako chipsy.

11 Abstrahując ponownie od tego, czy w 1997 r. żabie udka były stosowane do spożycia przez ludzi w *znacznym* stopniu *we Wspólnocie*. Spożywanie ich z pewnością nie było marginalne *we Francji*. Jeśli chodzi o *całą Unię*, kwestia ta mogłaby przedstawiać się inaczej.

12 Przyznając jednocześnie, że nie nasuwa się wiele przykładów takiego zastosowania, pomijając rynek czarodziejskich eliksirów (z pewnością kwitnący w epoce po Harrym Potterze).

13 Przytoczone wyżej, w pkt 5 niniejszej opinii.

procesowi wytwórczemu obecnie niebędącemu w użyciu, w efekcie którego powstają istotne zmiany w składzie lub strukturze żywności [lit. f)]. Podsumowując i upraszczając, instrument ten miał objąć właśnie owe zmiany w skali mikro dokonywane w organizmach ostatecznie przeznaczonych do spożycia przez ludzi.

44. Wspomniany kontekst i logika wewnętrzna potwierdzają jedynie, że interpretacja art. 1 ust. 2 lit. e) rozporządzenia nr 258/97 w oparciu o jego brzmienie jest prawidłowa: skoro logika kategorii wskazanych w art. 1 ust. 2 zakłada objęcie [tym przepisem] zmian w skali mikro, to byłoby dość zaskakujące, gdyby niespodziewanie któraś z kategorii w ramach tej listy miała stosować się do całych zwierząt, jeśli nie były one poddawane tego rodzaju modyfikacjom. A zatem ogólna struktura art. 1 ust. 2 wyjaśnia dość dobrze, co prawodawca Unii mógł mieć na myśli stanowiąc lit. e) tego przepisu, a mianowicie dokładnie to, co zapis ten stanowi: *składniki żywności wyekstrahowane* (przede wszystkim w sensie biologicznym lub chemicznym, lub w jakikolwiek inny sposób, powodujący zmiany na poziomie mikrobiologicznym) *ze zwierząt*.

2) Kontekst historyczny i intencje prawodawcy

45. W kwestii kontekstu historycznego i intencji prawodawcy Komisja stwierdza, że nie ma pewności, czy zamiarem prawodawcy Unii było konkretnie objęcie regulacją owadów. Jeszcze bardziej wątpliwe jest to, czy prawodawca ten był świadomy ryzyka, jakie spożywanie tego rodzaju produktów może za sobą nieść. Jest prawdopodobne, że prawodawca Unii zdecydował się objąć regulacją jedynie te produkty, których wprowadzenia na rynek spodziewał się w roku 1997.

46. Historia legislacyjna art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 258/97 wskazuje, że Komisja zaproponowała początkowo podejście dość kompleksowe. W pierwotnym projekcie rozporządzenia z 1992 r. Komisja zaproponowała uwzględnienie produktów „wyprodukowanych lub składających się z organizmu lub części organizmu, który nie ma ustalonej historii zastosowania w żywności, lub zawierających taki organizm lub jego część" [tłumaczenie własne] [14]. Ta szeroka w istocie definicja nie została już uwzględniona w zmienionym wniosku Komisji po pierwszym czytaniu w Parlamencie Europejskim.

47. W zakresie w jakim da się ustalić stojący za tym zamysł, było nim raczej znaczące ograniczenie zakresu pierwotnie szerokiej definicji. Intencją prawodawcy Unii nie było kompleksowe uregulowanie nowej żywności w odniesieniu do *zwierząt*, z wyjątkiem zakresu, jaki pozostał w art. 1 ust. 2 lit. e), w formie ograniczonej podkategorii „składników żywności wyekstrahowanych ze zwierząt". Jest to w pewnym sensie zrozumiałe, ponieważ dostępna w 1997 r. żywność pochodzenia zwierzęcego wydawała się mieć długą tradycję stosowania. Jeśli chodzi o całe zwierzęta, to nie było tego typu nowej żywności w Europie, a tradycyjnie stosowana była już objęta innymi instrumentami prawa Unii [15].

48. Wreszcie, jeśli chodzi o *owady* występujące jako żywność, to wydaje się, że prawodawca Unii nie miał w odniesieniu do nich żadnych szczególnych intencji. Dlaczego właściwie miałby mieć? Spożywanie całych owadów lub ich części nie było w tamtym czasie spotykane w Europie.

14 Załącznik I, tiret drugie wniosku rozporządzenie [COM/92/295FINAL – SYN 426 (Dz.U. 1992, C 190, s. 3)].

15 Żywność „tradycyjna" lub składniki żywności składające się z części zwierząt lub wyekstrahowane z tych części same w sobie byłyby uregulowane, poza innymi instrumentami prawa Unii, przez rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. 2002, L 31, s. 1).

3) Interpretowanie a uzasadnianie wyborów legislacyjnych

49. Pomimo czytelnego brzmienia [przepisów] i omówionych wyżej argumentów odnoszących się do struktury, rządy francuski i włoski stoją na stanowisku, że całe owady były objęte rozporządzeniem nr 258/97, powołując się na jego ogólną strukturę i cel. Argumenty przedstawione przez te rządy w odniesieniu do struktury rozporządzenia nr 258/97 są zasadniczo dwojakie.

50. Po pierwsze, w ramach art. 1 ust. 2 lit. e) rozporządzenia nr 258/97 występował jasny podział w oparciu o to, czy żywność i składniki żywności są pochodzenia roślinnego czy zwierzęcego. Żywność pochodząca *z roślin* była kompleksowo uregulowana rozporządzeniem nr 258/97, które obejmowało „żywność i składniki żywności składające się z, lub wyekstrahowane z roślin". A zatem art. 1 ust. 2 lit. e) obejmował w istocie: (i) żywość składającą się z roślin, (ii) żywność wyekstrahowaną z roślin, (iii) składniki żywności składające się z roślin, (iv) składniki żywności wyekstrahowane z roślin [16]. Natomiast jeśli chodzi o żywność pochodzenia zwierzęcego, to art. 1 ust. 2 lit. e) obejmował tylko jedną podkategorię, a mianowicie *składniki żywności*, które zostały *wyekstrahowane ze* zwierząt. Z tego względu rząd francuski uważa, że choć wyrażenia zastosowane w odniesieniu do zwierząt z jednej strony, i w odniesieniu do roślin z drugiej, różnią się brzmieniem, to powinny być interpretowane w ten sam sposób.

51. Po drugie, istnieje kwestia wewnętrznej logiki *w ramach kategorii zwierząt* samej w sobie, która sprowadza się do pytania, dlaczego tylko składniki wyekstrahowane ze zwierząt powinny mieścić się w rozpatrywanym zakresie, a całe zwierzęta nie. W tym względzie rząd francuski twierdzi, że nielogiczne byłoby wprowadzanie rozróżnienia na żywność i składniki żywności, jako że wszystkie one ostatecznie zostaną spożyte przez konsumentów. Nie miałoby również sensu stosowanie zasad dotyczących nowej żywności do składników żywności zawierających części owadów, a wyłączanie ich w odniesieniu do całych owadów, co podnosi również rząd włoski.

52. Ponadto rząd francuski uważa, że twierdzenie, iż całe owady i ich części nie mieściły się w zakresie rozporządzenia nr 258/97, stanowiłoby naruszenie zasady niedyskryminacji w odniesieniu do przedsiębiorstw wprowadzających do obrotu żywność zawierającą owady, względem przedsiębiorstw wprowadzających do obrotu całe owady przeznaczone do spożycia przez ludzi. Ponieważ obydwa te rodzaje podmiotów są w porównywalnej sytuacji, powinny podlegać tym samym przepisom.

53. W mojej ocenie argumenty podniesione przez rząd francuski pod hasłem „ogólnej struktury" należą do kategorii argumentów typu „dlaczego by nie także", na które na najbardziej podstawowym poziomie, w obszarze interpretacji tekstu prawnego odpowiedzieć można po prostu: „ponieważ [tekst] tego nie przewiduje". Tego rodzaju argumenty kwestionują decyzje podjęte i kategorie ustanowione przez prawodawcę Unii, sugerując, że być może inny element także powinien był zostać uwzględniony. Kierują się one już w stronę zasadniczego w istocie argumentu rządu francuskiego, w pełni rozwiniętego w odniesieniu do celu rozporządzenia nr 258/97: ponieważ celem tego instrumentu jest ochrona zdrowia publicznego, a rząd francuski uważa, że całe owady także mogą powodować problemy w obszarze zdrowia publicznego, one również powinny zostać objęte zakresem rozporządzenia, niezależnie od tego, jakie jest jego brzmienie.

54. Odniosę się do tych argumentów w kolejnej części, dotyczącej celu rozporządzenia nr 258/97 i tego, jaki może on mieć wpływ na wykładnię zawartych w tym rozporządzeniu pojęć. Jednak w mojej ocenie odpowiedzi na te pytania, opierające się na względach strukturalnych, zostały już i tak udzielone w [pkt. 1) i 2)] niniejszej części, w zakresie w jakim tego rodzaju odpowiedź jest w istocie konieczna w toku *interpretacji* jednoznacznego przepisu prawa wtórnego (w którym to przypadku pytanie, na

16 Oczywiście i w tym przypadku pod warunkiem, że nie stanowiły one „żywności i składników żywności uzyskanych drogą tradycyjnych metod wytwórczo-hodowlanych, o których już wiadomo że są bezpieczne dla zdrowia".

jakie zwykle udziela się odpowiedzi dotyczy znaczenia tego, co przepis ten zawiera), w odróżnieniu od sytuacji, gdy wątpliwość dotyczy jego *ważności* (gdy prawodawcę można w istocie zapytać, co motywowało jego decyzję o (nie)uwzględnieniu pewnych innych kategorii, w wyniku czego musiałby on wyjaśnić i uzasadnić leżącą u podstaw logikę legislacyjną).

55. Wydaje się, że rozporządzenie nr 258/97 ukierunkowane było na składniki pochodzące od zwierząt, a nie całe zwierzęta, ponieważ ogólny zamiar tego rozporządzenia odnosił się do modyfikacji w żywności na poziomie mikro, a nie makro. Szersze objęcie regulacją (całych) roślin, w porównaniu z (całymi) zwierzętami, wydaje się być celowe, ponieważ w momencie przyjmowania rozporządzenia, podczas gdy rośliny były modyfikowane już od dziesiątków lat [17], Europejczycy nie zmieniali jeszcze zwyczajów konsumpcyjnych w odniesieniu do zwierząt. W związku z tym prawdopodobnie nie było jeszcze potrzeby uwzględniania całych zwierząt, oczywiście z wyjątkiem tych, które były już ujęte w innych literach art. 1 ust. 2.

C. Brzmienie rozporządzenia nr 258/97 „zreinterpretowane" w świetle (jednego z) jego cel[u](ów)?

56. Kluczowy argument rządu francuskiego, wsparty odwołaniami do licznych badań i raportów przedstawianych przez agencje krajowe, dotyczy ochronnego celu rozporządzenia nr 258/97. Brzmi on następująco. Wskazanym wprost celem rozporządzenia nr 258/97 jest ochrona zdrowia publicznego. Aby zmierzać do tego celu rozporządzenie nr 258/97 obejmuje swym zakresem składniki żywności wyekstrahowane ze zwierząt. A zatem składniki wyekstrahowane z owadów także byłyby nim objęte. Skoro prawodawca Unii przyznał w ten sposób, że części owadów mogą wiązać się z ryzykiem dla zdrowia i z tego powodu powinny zostać objęte zakresem tego rozporządzenia, to całe owady a fortiori także powinny być nim objęte, ponieważ stwarzają to samo, jeśli nie większe ryzyko.

57. W ocenie skarżącej cel poprzedniego rozporządzenia, jakim była ochrona zdrowia publicznego, nie ma wpływu na okoliczność, że całe owady nie były objęte przedmiotowym zakresem jego stosowania. Brzmienie tego rozporządzenia jest wystarczająco jasne. Nie ma zatem potrzeby odwoływania się do celowościowej wykładni rozporządzenia nr 258/97.

58. W ocenie Komisji wyłączenie całych owadów było zgodne z innym celem rozporządzenia nr 258/97, jakim było przyczynienie się do ustanowienia rynku wewnętrznego. Aby prawodawca Unii mógł opierać się na art. 114 TFUE by zapobiegać przyszłym przeszkodom w handlu wynikającym z rozbieżności pomiędzy prawami krajowymi, powstanie takich przeszkód musi być prawdopodobne a przedmiotowy środek musi mieć na celu ich uniknięcie.

59. Rząd francuski, popierany przez rząd włoski, proponuje w istocie *teleologiczne rozszerzenie* zakresu stosowania rozporządzenia nr 258/97. Coś, co wcześniej nie było w nim uwzględnione, teraz powinno, ponieważ stanowi ten sam typ zagrożenia.

60. W katalogu instrumentów sądowych rzeczywiście mieści się technika interpretacyjna zwana *redukcją teleologiczną*: coś, co przy zwykłej interpretacji pojęć stosowanych w danym akcie prawnym na pierwszy rzut oka wydaje się być w nim uwzględnione zostanie ostatecznie na skutek interpretacji sądowej wyłączone z jego zakresu, ponieważ w świetle celów owego aktu prawnego nie powinno było w ogóle zostać w nim ujęte. Znalazło się w nim tylko z tego powodu, że prawodawcy zwykle stosują pojęcia szerokie i otwarte. Może więc dojść do sytuacji, w której zastosowanie danych pojęć bez redukcji teologicznej będzie w nieuzasadniony sposób rozszerzone.

17 Co przyznano także wprost, przez odwołanie w motywie 4 rozporządzenia nr 258/97 do nowych odmian roślin i odmian gatunków roślin uprawnych.

61. Jednakże podejście, w którym wychodząc od wskazanego wprost celu instrumentu prawnego, czy też jak słusznie zauważa Komisja tylko jednego z nich, i na jego podstawie – przy braku [określonych zapisów] lub nawet wbrew jasnemu brzmieniu tego instrumentu – dodaje się nowe kategorie nieprzewidziane wcześniej przez ten akt prawny, można w istocie określić mianem „teleologicznego rozszerzenia przedmiotowego zakresu stosowania" instrumentu prawnego. Pomijając jednak ten eufemizm, jest to również szerzej znane pod innym określeniem: tworzenia prawa.

62. Byłoby swego rodzaju hipokryzją, gdyby w tym miejscu zacząć wypominać rządowi francuskiemu, że w swoim stanowisku nie przestrzega tej granicy. Należy uczciwie przyznać, że w przeszłości podejście Trybunału w zakresie przestrzegania granicy funkcji sądowniczej nie było bez zarzutu. W dalszej części opinii, gdy odniosę się już do argumentu, iż rozporządzenie 2015/2283 stanowi jedynie wyjaśnienie tego, co zawsze było uwzględnione w rozporządzeniu nr 258/97 (część 1) spróbuję po raz kolejny przekonać Trybunał, aby nie przyczyniał się do tego rodzaju zmian interpretacyjnych *ex post*, czy raczej innymi słowy – tworzenia na nowo jasnego skądinąd przepisu prawa wtórnego (część 2).

1. Rozporządzenie 2015/2283: zmiana czy kodyfikacja?

63. Rząd francuski proponuje, aby rozporządzenie nr 258/97 interpretować *w świetle* rozporządzenia 2015/2283, w celu ustalenia zakresu pierwszego z nich. Stoi on na stanowisku, że zakres rozporządzenia 2015/2283 nie miał w założeniu być szerszy niż zakres rozporządzenia nr 258/97. Nowe rozporządzenie doprecyzowało jedynie ów zakres, biorąc pod uwagę rozwój nauki i technologii od 1997 r. Okoliczność, że całe owady i ich części są dziś wprost objęte nowymi zasadami, nie oznacza, że nie były objęte także zasadami poprzednimi.

64. Broniąc tej argumentacji rząd francuski opiera się na motywach 6 i 8 rozporządzenia nr 2015/2283. Motyw 6 stanowi, że „[n]ależy *uściślić i uaktualnić* dotychczasową definicję nowej żywności zawartą w rozporządzeniu (WE) nr 258/97" [18]. Zgodnie z motywem 8 „[z]akres niniejszego rozporządzenia powinien zasadniczo pozostać taki sam jak zakres rozporządzenia (WE) nr 258/97. Jednak w związku ze zmianami naukowo-technologicznymi, które zaszły od 1997 r., właściwe jest *skorygowanie, doprecyzowanie i uaktualnienie* kategorii żywności będącej nową żywnością. Kategorie te powinny objąć całe owady i ich części […]" [19].

65. Natomiast skarżąca i Komisja odmiennie interpretują wspomniane dwa motywy. W szczególności, zdaniem skarżącej, okoliczność, iż całe owady mieszczą się obecnie w zakresie rozporządzenia nr 2015/2283 nie musi koniecznie oznaczać, że wchodziły również w zakres poprzednich przepisów. Uwzględnienie całych owadów nie ma charakteru zwykłego doprecyzowania, lecz dodatku do poprzedniej definicji nowej żywności.

66. Biorąc pod uwagę jednoznaczne brzmienie obu przepisów, omówione w szczegółach w poprzedniej sekcji niniejszej opinii, uważam, że argument rządu francuskiego jest całkowicie bezzasadny. Po pierwsze, wystarczy po prostu zestawić ze sobą brzmienie obu warunków określonych w odnośnych rozporządzeniach: „składniki żywności pochodzące od zwierząt [wyekstrahowane ze zwierząt]" z jednej strony i „żywność składająca się, wyekstrahowana lub produkowana ze zwierząt lub ich części" z drugiej. Po drugie, w odniesieniu do cytowanych motywów rząd francuski wydaje się skupiać jedynie na słowie „doprecyzowanie", pomijając występujące w nich także i jasno nazwane „skorygowanie" i „uaktualnienie".

18 Wyróżnienie dodane.

19 Wyróżnienie własne.

67. Po trzecie, na poziomie strukturalnym, samo istnienie przepisu takiego jak art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2015/2283 wskazuje, że prawodawca Unii był w pełni świadomy, że przedmiotowy zakres stosowania tego rozporządzenia jest ogólnie rzecz biorąc dużo szerszy niż zakres poprzedzającego je rozporządzenia z 1997 r. Z tego właśnie względu konieczne było wprowadzenie okresu przejściowego, tak, aby odpowiednio uwzględnić produkty, które zostały zgodnie z prawem wprowadzone na rynek w momencie wejścia w życie rozporządzenia 2015/2283, a nie były objęte zakresem rozporządzenia nr 258/97. W ocenie Komisji art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2015/2283 istotnie miał odnosić się do *całych owadów*, aby zapewnić, by mogły one pozostawać w swobodnym obrocie, przez ograniczony czas po wejściu w życie rozporządzenia 2015/2283.

68. A zatem, zakres definicji dotyczącej żywności pochodzenia zwierzęcego zawartej w art. 3 ust. 2 lit. a) pkt (v) rozporządzenia 2015/2283, w zestawieniu z art. 1 ust. 2 lit. e) rozporządzenia nr 258/97, w wyraźny sposób stanowi zmianę, istotnie rozszerzającą zakres tej definicji.

2. Dynamiczna (re)interprteacja zakresu rozporządzenia nr 258/97 poprzez jego cel (w zmienionym kontekście społecznym)?

69. Wreszcie, pozostaje jeszcze argument odwołujący się do potrzeby „aktualizacji sądowej" tego, co określa się mianem nieaktualnego aktu prawa Unii. Nawet gdyby zgodzić się z twierdzeniem, że nie występowała wówczas luka, ponieważ w 1997 r. owadów zasadniczo się nie jadało, to najwyraźniej luka występowała w roku 2016, kiedy to prefekt policji w Paryżu nakazał spółce Entoma wycofanie owadów z rynku. Czy zatem nie powinno być możliwe odwołanie się do „dynamicznej interpretacji" art. 1 ust. 2 lit. e) rozporządzenia nr 258/97, tak, aby uznać, że całe zwierzęta mieściły się w zakresie tego rozporządzenia na skutek ewolucji zwyczajów żywieniowych, jaka dokonała się od czasu jego przyjęcia, i pojawienia się nowych związanych z nią obszarów ryzyka?

70. W istocie, wykładnia (niedookreślonych) pojęć zawartych w prawie nie może być statyczna. Musi ona reagować na zmiany w społeczeństwie, zarówno te o charakterze technicznym, jak i te o charakterze socjologicznym [20]. Kategorie moralne ewoluują w miarę upływu czasu [21]. To samo dotyczy bardziej technicznych definicji, takich jak przykładowo definicja „żywności". Interpretacja takich pojęć nie powinna być zamrożona w czasie.

71. Niemniej jednak, są pewne granice stosowania tego rodzaju dynamicznej wykładni prawa przez sąd. Można wspomnieć trzy ogólne granice, które stosuje się przekrojowo, oraz jedną dodatkową, która jest szczególnie istotna w obszarach o charakterze wysoce technicznym.

72. Po pierwsze, granicę wyznacza przede wszystkim samo brzmienie przepisów. Proponowana wykładnia dynamiczna musi być zgodna z podstawowym znaczeniem słów, interpretowanych faktycznie w ich zmieniającym się kontekście. A zatem, w mało prawdopodobnym przypadku, gdyby tekst z roku 1850 odwoływał się do „odpowiedzialności za pojazdy", w interpretacji dokonywanej obecnie tego rodzaju odpowiedzialność obejmowałaby […] samochód oraz samochód elektryczny. Gdyby tekst odwoływał się do „odpowiedzialności za autokary", to uznanie, że […] samochód mieści się w tym pojęciu pod pewnymi warunkami nadal mogłoby być możliwe. Gdyby jednak tekst ten brzmiał „odpowiedzialność za niewielkie dwukołowe wozy przeznaczone do użytku publicznego napędzane siła jednego konia", to uznanie, że pojęcie to obejmuje […] samochód byłoby już po prostu niemożliwe.

20 Zobacz moja opinia w sprawie Confédération paysanne i in. (C-528/16, EU:C:2018:20, pkt 100 i nast.).

21 Zobacz na przykład, w odniesieniu do pojęcia „dobrych obyczajów", niedawny wyrok z dnia 27 lutego 2020 r., Constantin Film Produktion/EUIPO (C-240/18 P, EU:C:2020:118, pkt 39).

73. A zatem istotne jest, co można z dużym prawdopodobieństwem uznać za uwzględnione w danym tekście, w ramach jego racjonalnie dopuszczalnej niejasności semantycznej, która powinna stanowić naturalną granicę dla jakiegokolwiek rozszerzenia sądowego. W niniejszej sprawie zwyczajnie nie można uznać, że całe zwierzęta przeznaczone do spożycia jako takie mieszczą się w pojęciu „składników żywności pochodzących od zwierząt [wyekstrahowanych ze zwierząt]". Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, przynajmniej w zakresie granic zgodnej interpretacji mającej zastosowanie do sądów krajowych [22], wykładnia prawa nie może być dokonywana contra legem [23].

74. Po drugie, istnieje wymóg pewności i przewidywalności prawa, w szczególności w odniesieniu do jednostek, które muszą mieć możliwość przynajmniej do pewnego stopnia przewidzieć, jakie są mające zastosowanie przepisy prawa, i odpowiednio dostosować swoje zachowanie [24]. Niespodziewane i tym samym niemożliwe do przewidzenia odstępstwa od naturalnego znaczenia słów powodują, że poruszanie się w ramach systemu prawa zaczyna przypominać chodzenie po ruchomych piaskach. Brak stabilności prawnej w zakresie wykładni jest zachętą do cynicznego traktowania reguł i braku poszanowania prawa – po co zważać na przepisy prawa, skoro dane pojęcie z dużą dozą prawdopodobieństwa zmieni znaczenie z dnia na dzień?

75. Te same granice stosuje się a fortiori w przypadku, gdy dany instrument prawa Unii nakłada obowiązki lub sankcje [25]. Choć niniejsza sprawa nie dotyczy sankcji, to jest ona związana z nakładaniem na podmioty gospodarcze obowiązków, których nie miałyby w przypadku typowego rozumienia wcześniej obowiązujących przepisów.

76. Po trzecie, argument dotyczący podziału władzy w ramach Unii na poziomie horyzontalnym, częściej określany mianem równowagi instytucjonalnej, może, w świetle faktycznej praktyki jego zastosowania, nie być szczególnie ważki. Jednak w kontekście prawnym Unii te same granice interpretacji mają także skutki na poziomie wertykalnym lub przekrojowym: poszerzenie zakresu stosowania instrumentu prawa Unii w drodze interpretacji zwykle wpływa w efekcie ma podział kompetencji w danej kwestii pomiędzy Unię a państwa członkowskie.

77. W tym aspekcie rozpatrywana sprawa jest intrygująca. Tradycyjne role wydają się być w pewnym sensie odwrócone. Rządy francuski i włoski nie starają się w istocie odzyskać zakresu kompetencji regulacyjnej, która przy właściwej konstrukcji zakresu środka prawa Unii powinna należeć do państw członkowskich. Starają się one uzyskać skutek przeciwny.

78. Jednak gdyby naturalna wykładnia zakresu stosowania rozporządzenia nr 258/97 zaproponowana we wcześniejszych częściach niniejszej opinii została utrzymana, to oznaczałoby to, że przed wejściem w życie rozporządzenia 2015/2283 państwa członkowskie zawsze miały swobodę prawnego uregulowania wprowadzania na rynek całych owadów, jeśli taka była ich wola. Kwestia ta po prostu nie była objęta zakresem rozporządzenia nr 258/97. Jak słusznie wskazała Komisja, nieuwzględnienie całych owadów oznaczało w praktyce, że państwa członkowskie zachowały kompetencje w zakresie stanowienia prawa dotyczącego wprowadzania na rynek żywności pochodzenia zwierzęcego, która nie mieściła się w zakresie tego rozporządzenia.

22 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 100); z dnia 15 stycznia 2014 r., Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, pkt 39).

23 Zobacz jednak na przykład wyrok z dnia 27 października 2016 r., Komisja/Niemcy (C:220/15, EU:C:2016:815, pkt 33–48), inaczej niż w mojej opinii w sprawie Komisja/Niemcy (C:220/15, EU:C:2016:534, pkt 23–50).

24 Zobacz podobnie na przykład wyroki: z dnia 18 lutego 1982 r., Zuckerfabrik Franken (77/81, EU:C:1982:70, pkt 23); z dnia 19 czerwca 2012 r., Chartered Institute of Patent Attorneys (C-307/10, EU:C:2012:361, pkt 60); z dnia 2 marca 2017 r., Glencore Céréales France (C-584/15, EU:C:2017:160, pkt 55). Zobacz także, w szczególnym kontekście art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 258/97, opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Davitas (C-448/14, EU:C:2016:39, pkt 32).

25 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 29 marca 2011 r., ThyssenKrupp Nirosta/Komisja (C-352/09 P, EU:C:2011:191, pkt 80, 81); z dnia 5 grudnia 2017 r., M.A.S. i M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, pkt 51–57); z dnia 20 marca 2018 r., Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 46, 49).

79. W tym kontekście ogólna argumentacja rządu francuskiego budzi wątpliwości. Nie wydaje się, aby Francja miała w zamiarze przyjąć jakiekolwiek tego rodzaju uregulowania krajowe, czy to w ramach zachowanej w tym względzie kompetencji, czy, w razie wątpliwości, na podstawie art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 258/97. Ponadto, w aktach sprawy nie pojawia się jakakolwiek wzmianka o tym, by to państwo członkowskie, gdyby wierzyło, że całe owady istotnie mieściły się w zakresie rozporządzenia nr 258/97 pomimo jego brzmienia, wnosiło o ustalenie tej kwestii jako zagadnienia interpretacyjnego w przedmiocie zakresu wspomnianego rozporządzenia, zgodnie z mechanizmami wprost w nim przewidzianymi (art. 1 ust. 3 w związku z art. 13 rozporządzenia nr 258/97).

80. Nie oznacza to, że co do istoty argumenty merytoryczne podniesione przez rząd francuski odnośnie do niebezpieczeństw związanych ze spożyciem całych owadów przez ludzi nie mogą być słuszne. Chodzi raczej o wykazanie, że gdyby chcieć przełożyć wspomniane obawy na wiążące przepisy, których podmioty gospodarcze byłyby zobowiązane przestrzegać, to bardziej stosowne byłyby drogi proceduralne inne niż inicjatywa rozszerzenia *ex post* zakresu obowiązywania instrumentu prawa Unii na kwestie, do których w oczywisty sposób nie miał on zastosowania.

81. I wreszcie, po czwarte, istnieje argument wzywający do ostrożności sądowej w specyficznych obszarach prawa, w szczególności dotyczących kwestii wysoce technicznych, co do których sądy posiadają ograniczoną wiedzę specjalistyczną. W tego rodzaju obszarach trzeci argument o charakterze ogólnym, dotyczący podziału władz i wynikającej z tego legitymizacji demokratycznej [26] uzyskuje dodatkowy wymiar w odniesieniu do wiedzy i wiedzy specjalistycznej.

82. W ramach procedur legislacyjnych częścią procesu politycznego i procesu podejmowania decyzji jest wysłuchanie opinii publicznej i opinii ekspertów, które, jak należy mieć nadzieję, są odpowiednio uwzględniane. Natomiast sądy, a zwłaszcza te, które nie zasięgają opinii ekspertów i nie przesłuchują biegłych sądowych, nie mają narzędzi do podejmowania decyzji w tego rodzaju kwestiach technicznych, w szczególności takich, w przypadku których wiedzy naukowej lub konsensusu jest niewiele lub nie ma ich wcale [27]. Jest zatem wskazane, aby rola sądów w tego rodzaju obszarach pozostawała minimalna, i skupiała się zasadniczo na dwóch elementach: weryfikacji, czy istnieje elastyczność, gwarancje i możliwości ciągłej adaptacji i ostrożności zakorzenione w rozpatrywanym instrumencie, tj. na *wymiarze procesowym* zarządzania ryzykiem i niepewnością z jednej strony, przy *ograniczonej ingerencji w zakresie przedmiotowym* w wyjątkowych przypadkach braku odpowiedzi legislacyjnej na radykalne zmiany okoliczności społecznych i technicznych, z drugiej [28].

83. Jednak w obu przypadkach, gdyby jakiekolwiek tego typu działania legislacyjne uznane zostały za niewystarczające, bardziej stosowną odpowiedzią sądową w takim kontekście byłoby unieważnienie spornego instrumentu prawa lub istotnych jego części i spowodowanie w ten sposób, by prawodawca Unii rozważył tę kwestię na nowo. Tylko w wyjątkowych przypadkach byłoby wskazane, aby jakikolwiek sąd, w tym Trybunał, „w drodze wykładni" dopisywał nowe kategorie, które wymagają zaawansowanej oceny technicznej lub naukowej oraz znajomości przedmiotowej kwestii.

84. Podsumowując, w sytuacji gdy względy te nie zostały w zasadzie wprost podniesione, z uwagi na fakt, że tego rodzaju kwestie dotyczyłyby w istocie ważności instrumentu prawa, wystarczy wspomnieć, że z jednej strony, jak wykazałem we wcześniejszych punktach tej części, rozporządzenie nr 258/97 zawierało gwarancje i klauzule dotyczące kontroli oraz procedury, z których najwyraźniej nie skorzystano. Z drugiej strony, prawodawca Unii był w istocie responsywny w odniesieniu do zmiany

26 Zobacz w tym względzie także niedawna opinia rzecznika generalnego G. Hogana w sprawie Austria/Komisja (C-594/18 P, EU:C:2020:352, pkt 42).

27 W przedmiocie realistycznego i rozsądnego uznania granic kontroli sądowej w tego rodzaju kwestiach zobacz postanowienie Bundesverfassungsgericht (federalnego trybunału konstytucyjnego, Niemcy) z dnia 23 października 2018 r. w sprawie nr 1 BvR 2523/13 (ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20181023.1bvr252313).

28 Co do szczegółów zobacz moja opinia w sprawie Confédération paysanne i in. (C-528/16, EU:C:2018:20, pkt 139–141) lub moja opinia w sprawie Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, pkt 90).

społecznej i naukowej jeśli chodzi o nową żywność składającą się ze zwierząt, [co] przyjęcie nowego rozporządzenia, tj. rozporządzenia 2015/2283, dość jasno pokazuje. Temu ostatniemu rozporządzeniu nie należy jednak nadawać skuteczności de facto wstecznej w drodze wątpliwej „wykładni prawnej" poprzedzającego je rozporządzenia.

V. Wnioski

85. Proponuję, aby na pytanie skierowane przez Conseil d'État (radę stanu, Francja) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

– Całe zwierzęta przeznaczone do spożywania jako takie, w tym całe owady, nie mieściły się w zakresie stosowania art. 1 ust. 2 lit. e) rozporządzenia (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 1997 r. dotyczącego nowej żywności i nowych składników żywności.