Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 9. julija 2020 [1]

Zadeva C-526/19

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Francija))

„Predhodno odločanje – Varnost hrane – Nova živila in nove živilske sestavine – Uredba (ES) št. 258/97 – Člen 1(2) – Živilske sestavine, pridobljene iz živali – Cele žuželke, namenjene za prehrano ljudi – Razlaga stvarnega področja uporabe uredbe"

I. Uvod

1. Ali so žuželke nova živila? Z vidika zgodovine človeštva gotovo niso. Z vidika prava Unije pa je odgovor menda manj jasen. Morda lahko velja domneva, da se do 15. maja 1997, kar je upoštevni datum, predviden v Uredbi (ES) št. 258/97 [2], žuželke niso „v pomembnem obsegu uporabljale za prehrano ljudi v Skupnosti". Vendar, ali je cele mokarje, kobilice in čričke mogoče enakovredno uvrstiti v drugi del opredelitve novih živil, ki je predmet poizvedovanja v obravnavani zadevi, namreč da so „živilske sestavine, pridobljene iz živali"?

2. Menim, da ne. Kljub temu sta francoska in italijanska vlada Sodišču izdali izrecni poziv, s katerim ga nagovarjata, naj sodno zapolni, kar je po njunem mnenju vrzel, ki jo je zakonodajalec Unije pustil leta 1997. Tega poziva ne gre prezreti, zlasti ker zadeva take kulinarične užitke, kot so obravnavani v tej zadevi. Vendar je ta poziv mogoče – in v obravnavani zadevi ga je tudi treba – vljudno zavrniti, ob poudarjanju meja tega, kar se še lahko imenuje „sodna razlaga" jasne določbe sekundarne zakonodaje in kar postane njena naknadna nova verzija.

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. januarja 1997 v zvezi z novimi živili in novimi živilskimi sestavinami (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 18, str. 244).

II. Pravni okvir

A. Pravo EU

1. Uredba št. 258/97

3. V uvodni izjavi 1 Uredbe št. 258/97 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z novimi živili in novimi živilskimi sestavinami je bilo navedeno, da „[…] lahko razlike med nacionalnimi predpisi v zvezi z novimi živili in živilskimi sestavinami ovirajo prosto gibanje živil […] [in] ustvarijo pogoje nelojalne konkurence in s tem neposredno prizadenejo delovanje notranjega trga“.

4. V uvodni izjavi 2 je bilo navedeno: „Ker je za varovanje javnega zdravja treba zagotoviti, da so nova živila in nove živilske sestavine po postopku Skupnosti podvrženi enotni presoji varnosti, preden se dajo na trg Skupnosti […]“.

5. Člen 1 Uredbe št. 258/97 je v izvirni različici [3] določal:

„1. Ta uredba zadeva dajanje novih živil ali novih živilskih sestavin na trg znotraj Skupnosti.

2. Ta uredba se uporablja za dajanje na trg znotraj Skupnosti živil in živilskih sestavin, ki se do sedaj še niso v pomembnem obsegu uporabljale za prehrano ljudi v Skupnosti in se razvrščajo v naslednje skupine:

(a) živila in živilske sestavine, ki vsebujejo gensko spremenjene organizme v smislu Direktive 90/220/EGS ali jih ti sestavljajo;

(b) živila in živilske sestavine, pridobljena iz gensko spremenjenih organizmov, vendar brez njih;

(c) živila in živilske sestavine z novo ali namerno spremenjeno primarno molekularno strukturo;

(d) živila in živilske sestavine, ki jih sestavljajo ali so pridobljeni iz mikroorganizmov, gliv ali alg;

(e) živila in živilske sestavine, ki jih sestavljajo rastline ali so pridobljeni iz rastlin, ter živilske sestavine, pridobljene iz živali, razen živil in živilskih sestavin, pridobljenih s tradicionalnim razmnoževanjem ali gojenjem, ki že iz preteklosti veljajo za varna živila;

(f) živila in živilske sestavine, za katere se je uporabil proizvodni postopek, ki se do zdaj še ni uporabljal in, kjer je navedeni postopek povzročil pomembne spremembe v sestavi ali strukturi živil ali živilskih sestavin, ki vplivajo na njihovo prehransko vrednost, metabolizem ali raven neželenih snovi.

3. Po potrebi je mogoče po postopku iz člena 13 določiti, ali vrsta živila ali živilske sestavine sodi na področje uporabe odstavka 2 tega člena.“

6. Člen 3(1) Uredbe št. 258/97 je določal:

„Živila in živilske sestavine, ki sodijo na področje uporabe te uredbe, ne smejo:

– predstavljati nevarnosti za potrošnika,

3 Kakor je bila sprejeta leta 1997 in objavljena v UL 1997, L 43, str. 1. Vendar sta bili točki (a) in (b) odstavka 2 z naslednjimi spremembami Uredbe izpuščeni. Njuno vsebino so dejansko prevzeli drugi akti iz sekundarne zakonodaje.

– [zavajati] potrošnika,

– se razlikovati od živil ali živilskih sestavin, ki naj bi jih nadomestile, v takem obsegu, da bi bilo njihovo običajno uživanje za potrošnika prehransko nekoristno.“

7. Člen 12 te uredbe je določal:

„1. Kadar ima država članica na podlagi novih informacij ali ponovne presoje obstoječih informacij izčrpne razloge za mnenje, da uporaba živila ali živilske sestavine, ki je v skladu s to uredbo, ogroža zdravje ljudi ali okolje, lahko ta država članica začasno omeji ali ustavi trgovanje in uporabo tega živila ali živilske sestavine na svojem ozemlju. O tem nemudoma obvesti druge države članice in Komisijo ter navede razloge za svojo odločitev.

2. Komisija v okviru Stalnega odbora za živila, kakor hitro je mogoče, preuči razloge, navedene v odstavku 1; v skladu s […] postopkom iz člena 13[…] sprejme ustrezne ukrepe […]. Država članica, ki je sprejela odločitev, navedeno v odstavku 1, jo lahko ohrani, dokler ukrepi ne začnejo veljati.“

2. Uredba 2015/2283

8. Uredba (EU) 2015/2283 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o novih živilih je s 1. januarjem 2018 razveljavila Uredbo št. 258/97.

9. V uvodni izjavi 6 Uredbe 2015/2283 je navedeno:

„Obstoječo opredelitev novih živil iz Uredbe (ES) št. 258/97 bi bilo treba pojasniti in posodobiti s sklicevanjem na splošno opredelitev živila iz Uredbe (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta.“

10. V uvodni izjavi 8 Uredbe 2015/2283 je navedeno:

„Področje uporabe te uredbe bi moralo načeloma ostati enako kot področje uporabe Uredbe (ES) št. 258/97. Vendar je primerno, da se na podlagi znanstvenega in tehnološkega razvoja, do katerega je prišlo po letu 1997, pregledajo, pojasnijo in posodobijo skupine živil, ki predstavljajo nova živila. Te skupine bi morale zajemati cele žuželke in njihove dele […].“

11. Člen 2(1) Uredbe 2015/2283 določa, da se „[t]a uredba […] uporablja za dajanje novih živil na trg v Uniji“.

12. Med opredelitvami pojmov iz člena 3(2) Uredbe 2015/2283 je „novo živilo“ v točki (a) opredeljeno takole:

„‚novo živilo‘ pomeni vsako živilo, ki se pred 15. majem 1997 ni v večjem obsegu uporabljalo za prehrano ljudi v Uniji, ne glede na datume pristopa držav članic k Uniji, in spada v vsaj eno od naslednjih kategorij:

[…]

(v) živilo, ki je sestavljeno, pridobljeno ali proizvedeno iz živali ali njihovih delov, razen če so živali vzrejene na tradicionalen način, ki se je v Uniji uporabljal za proizvodnjo živil pred 15. majem 1997, in ima živilo iz teh živali dolgo tradicijo varne uporabe na trgu v Uniji;

[…]“.

13. Člen 35(2) Uredbe 2015/2283, naslovljen „Prehodni ukrepi“, določa:

„Živila, ki ne spadajo v področje uporabe Uredbe (ES) št. 258/97, ki so zakonito dana na trg do 1. januarja 2018 in ki spadajo v področje uporabe te uredbe, se lahko še naprej dajejo na trg, dokler se ne sprejme odločitev v skladu s členi 10 do 12 ali členi 14 do 19 te uredbe na podlagi vloge za odobritev novega živila oziroma priglasitve tradicionalnega živila iz tretje države, predložene do datuma, določenega v izvedbenih pravilih, sprejetih v skladu s členom 13 oziroma 20 te uredbe, vendar ne pozneje kot 2. januarja 2020.“

III. Dejansko stanje, nacionalni postopek in vprašanje za predhodno odločanje

14. Entoma (v nadaljevanju: pritožnica) je podjetje, ki trži izdelke, sestavljene iz mokarjev, kobilic in čričkov ter namenjene za prehrano ljudi v obliki celih žuželk.

15. Préfet de police de Paris (prefekt policije v Parizu, Francija) je z odločbo z dne 27. januarja 2016 odložil dajanje na trg zadevnih izdelkov in odredil njihov umik s trga do pridobitve odobritve za njihovo dajanje na trg po presoji, katere namen bi bila ugotovitev, da ne pomenijo nevarnosti za potrošnike.

16. Pritožnica je zoper to odločbo pri tribunal administratif de Paris (prvostopenjsko upravno sodišče v Parizu, Francija) vložila tožbo za razglasitev ničnosti. Navedeno sodišče je s sodbo z dne 9. novembra 2017 to tožbo zavrnilo. Cour administrative d’appel de Paris (pritožbeno upravno sodišče v Parizu, Francija) je s sodbo z dne 22. marca 2018 pritožbo pritožnice zavrnilo.

17. Pritožnica je pred predložitvenim sodiščem, Conseil d’État (državni svet, Francija), na katero se je obrnila s pritožbo glede pravnih vprašanj, trdila, da je pritožbeno upravno sodišče v Parizu napačno uporabilo pravo, ko je razsodilo, da za izdelke, ki jih trži, velja Uredba (ES) št. 258/97. Vendar naj bi bile cele žuželke, ki se pojedo kot take, izključene s področja uporabe te uredbe. Za cele žuželke naj bi se uporabljali prehodni ukrepi, določeni v členu 35(2) Uredbe 2015/2283. Ministrstvo za gospodarstvo in finance je trdilo, da Uredba št. 258/97, katere cilj je varovanje javnega zdravja, velja tudi za cele žuželke, saj uživanje teh pomeni enako tveganje kot uživanje živilskih sestavin, pridobljenih iz živali.

18. V navedenem dejanskem in pravnem okviru je Conseil d’État (državni svet) prekinil postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali je treba člen 1(2)(e) Uredbe z dne 27. januarja 1997 razlagati tako, da na njegovo področje uporabe spadajo živila, ki jih sestavljajo cele živali, namenjene za zaužitje kot take, ali pa se uporablja samo za živilske sestavine, pridobljene iz žuželk?“

19. Pisna stališča so predložile pritožnica, francoska in italijanska vlada ter Evropska komisija.

IV. Presoja

20. Struktura teh sklepnih predlogov je naslednja. Čeprav skoraj ni dvoma, da nova Uredba 2015/2283 zdaj dejansko zajema cele živali, vključno z žuželkami (A), pa to za Uredbo št. 258/97 nikakor ne drži (B). Poleg tega ima namerna razširitev področja uporabe instrumenta sekundarnega prava glede na njegovo jasno besedilo, kot sta jo v bistvu predlagali francoska in italijanska vlada, po mojem mnenju bolj malo opraviti z razlago obstoječega besedila, temveč se nanaša na dejansko zapisovanje novega (C).

A. Člen 3(2)(a)(v) Uredbe 2015/2283

21. Nekoliko neobičajno bom začel z zakonodajo, ki se v obravnavani zadevi *ne uporablja*: z Uredbo 2015/2283, ki je v skladu s členom 36 začela veljati 1. januarja 2018, in opredelitvijo pojma „novo živilo“, ki jo vsebuje.

22. Opredelitev pojma „novo živilo“ iz člena 3(2)(a) Uredbe 2015/2283 določa dve kumulativni merili: (i) pomeni vsako živilo, ki se pred 15. majem 1997 ni v večjem obsegu uporabljalo za prehrano ljudi v Uniji, *in* (ii) spada v vsaj eno od desetih skupin, navedenih v členu 3(2)(a).

23. Za obravnavano zadevo je z navedenega seznama pomembna točka (v). Zadevna skupina vključuje *„živilo, ki je sestavljeno, pridobljeno ali proizvedeno iz živali ali njihovih delov*, razen če so živali vzrejene na tradicionalen način, ki se je v Uniji uporabljal za proizvodnjo živil pred 15. majem 1997, in ima živilo iz teh živali dolgo tradicijo varne uporabe na trgu v Uniji“.[4]

24. Žuželke morda niso očitna izbira za prehrano ljudi. Vendar so živali (nevretenčarji). Celi mokarji, kobilice in črički so tako nedvomno hrana, *sestavljena* ali *proizvedena* iz živali. Poleg tega, če pustimo šale glede (ne)namernega uživanja ob strani, se žuželke pred 15. majem 1997 v Uniji res niso v večjem obsegu uporabljale za prehrano ljudi. Dalje, v uvodni izjavi 8 je izrecno navedeno, da „[bi morale] skupine živil, ki predstavljajo nova živila, […] zajemati cele žuželke in njihove dele […]“.

25. Tako so v novi ureditvi cele žuželke, namenjene za prehrano ljudi, vključene z Uredbo 2015/2283. Razlog, zakaj se najprej omenja ta ureditev, ki se v obravnavani zadevi ni uporabljala, je dvojen.

26. Prvič, francoska in italijanska vlada v bistvu trdita, da nova ureditev in nove opredelitve pojmov preprosto pojasnjujejo, kar je veljalo že prej v skladu z Uredbo št. 258/97. Zato je potrebna primerjava obeh besedil.

27. Drugič, razmerje med stvarnima področjema uporabe obeh uredb je pomembno tudi s časovnega vidika. Iz člena 35(2) Uredbe 2015/2283 sledi, da izdelki, ki spadajo na stvarno področje uporabe nove uredbe, so pa zunaj področja uporabe prejšnje uredbe, ki so bili zakonito dani na trg do 1. januarja 2018, lahko ostanejo na trgu do 2. januarja 2020, če se ne uresniči katera od hipotez, navedenih v zadevni določbi. Če bi se tako ugotovilo, da obravnavani izdelki stvarno *niso* bili zajeti s prejšnjo uredbo, vendar so bili v zadevnem času kljub temu *zakonito* dani na trg, bi iz tega sledilo, da bi se trženje zadevnih izdelkov začasno lahko nadaljevalo do 2. januarja 2020.

B. Člen 1(2)(e) Uredbe št. 258/97

28. Predložitveno sodišče zanima, ali so bile cele živali, zlasti cele žuželke, namenjene za prehrano ljudi, *že* vključene na stvarno področje uporabe Uredbe št. 258/97, da bi ugotovilo, ali je bila na datum dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, ko je še veljala Uredba št. 258/97, za trženje obravnavanih izdelkov potrebna odobritev v skladu z Uredbo št. 258/97.

29. Po mnenju pritožnice in Komisije iz besedila zadevne določbe izhaja, da živila iz celih živali niso bila zajeta s členom 1(2) Uredbe št. 258/97. Zato cele žuželke niso spadale niti v skupino živilskih sestavin, pridobljenih iz živali (člen 1(2)(e) te uredbe), niti v katero koli drugo skupino, navedeno v členu 1(2). Francoska in italijanska vlada izpodbijata to ugotovitev na podlagi splošne sheme in namena člena 1(2) Uredbe št. 258/97.

4 Moj poudarek.

1. Besedilo

30. Člen 1(2) Uredbe št. 258/97 je vseboval dva kumulativna pogoja, na podlagi katerih so se živila ali živilske sestavine uvrstili med „nove“ in spadali v zadevno regulativno ureditev. Prvič, *časovni* pogoj: Uredba št. 258/97 se je uporabljala za dajanje na trg, znotraj takratne Skupnosti, živil in živilskih sestavin, ki se do tedaj (torej pred letom 1997) še niso v pomembnem obsegu uporabljali za prehrano ljudi v Skupnosti. Drugič, *vsebinski* pogoj: živila in živilske sestavine so morali spadati v eno od skupin, navedenih v členu 1(2).

31. Predložitveno sodišče glede prvega, *časovnega*, pogoja nima pomislekov. Dokazna vprašanja, povezana s tem, kdo in kako naj ugotavlja „pomemben obseg uporabe“ v Skupnosti, kar bi vključevalo celotno Unijo, ne le ene države članice ali njenega dela, bi bila nedvomno zanimiva, vendar niso predmet tega predloga za sprejetje predhodne odločbe.

32. Če se torej takoj lotim proučevanja *vsebinskega* pogoja, kaj je treba razumeti pod „živilskimi sestavinami, pridobljenimi iz živali“?

33. Niti pojem „sestavine“ niti pojem „pridobljen iz“ v zadevni uredbi nista opredeljena. V skladu z ustaljeno sodno prakso pa je treba pomen in obseg izrazov, ki s pravom Unije niso opredeljeni, določiti v skladu z njihovim običajnim pomenom v vsakdanjem jeziku, pri čemer je treba upoštevati kontekst, v katerem se uporabljajo, in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del so.[5]

34. Oxford English Dictionary izraz *sestavine* opredeljuje kot „kakršna koli živila ali snovi, ki se kombinirajo za pripravo neke jedi“, izraz *pridobiti* pa kot „nekaj opredeliti in to ločeno obravnavati ali, v kemiji in biologiji, pridobiti ali izločiti (na primer zmes) v čisti obliki“. Poleg tega je Komisija navedla, da je bil pojem *sestavina* v nekem drugem aktu Unije opredeljen kot „vsaka snov ali proizvod, vključno z aromami, aditivi za živila in encimi za živila, ter vsaka sestavina v sestavljenih sestavinah, ki se uporabljajo v proizvodnji ali pri pripravi živila in so še vedno prisotni v končnem proizvodu, tudi če so v spremenjeni obliki“[6].

35. Tako je živilska *sestavina*, kar je mogoče opaziti v vsakem uporabljenem uradnem jeziku[7], sestavni del večjega, sestavljenega končnega izdelka. Običajno ne gre za izdelek, ki se zaužije samostojno, temveč se doda, da se ustvari drugo živilo ali neka jed. Gotovo, v zvezi z nekaterimi snovmi priznavam, da je ločnica lahko nekoliko nejasna. Obstajajo številne sestavine, ki jih je mogoče pojesti kot take (na primer med ali sladkor).

36. Vendar to ne velja v primeru *celih živali*. V tem smislu je malo verjetno, da so cele živali sestavine. Vsaj za mesojede ljudi je to *živilo*, ne *živilska sestavina*. Ker je člen 1(2)(e) Uredbe št. 258/97 jasno razlikoval med živili (izdelki) in živilskimi sestavinami in ker je zadnjenavedene zajemal le v povezavi z živalmi, je treba ugotoviti, da živali, zaužite kot take, v celoti ali po nekaterih delih, niso mogle biti živilska „sestavina“ v smislu Uredbe št. 258/97.

5 Glej na primer sodbi z dne 9. novembra 2016, Davitas (C-448/14, EU:C:2016:839, točka 26), in z dne 26. oktobra 2017, The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:814, točka 18 in navedena sodna praksa).

6 Člen 2(2)(f) Uredbe (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom (UL 2011, L 304, str. 18). Opozoriti pa je treba, da je člen 2(1) Uredbe št. 258/97 s področja uporabe izrecno izključeval arome, živilske aditive in ekstrakcijska topila.

7 Na primer v francoščini „ingrédients alimentaires“, v nemščini „Lebensmittelzutaten“, v italijanščini „ingredienti alimentari“, v španščini „ingredientes alimentarios“, v poljščini „składniki żywności“, v češčini „složky potravin“, v nizozemščini „voedselingrediënten“.

37. Naprej, uporabljen je izraz *pridobljen iz* živali.[8] Nasprotno na primer izrazoma „sestavljen iz“ ali „proizveden iz“[9] se izraz „pridobljen iz“ nanaša na postopek pridobivanja iz živali, iz cele živali ali njenih delov, s čimer se dodatno omeji področje uporabe zadevne uredbe v zvezi z živalmi. „Pridobljen iz“ je mogoče razumeti na dva načina: prvič, kot kemični, biološki ali mehanski postopek, s katerim se iz živali pridobijo esence, substrati, praški; v tem smislu dejansko katera koli vrsta sestavin. To bi bilo vsekakor bolj običajno razumevanje. Drugič, z nekoliko truda bi bilo postopek „pridobivanja iz“ verjetno mogoče razumeti tako, kot da se preprosto nanaša na mehansko ekstrakcijo sestavine iz telesa živali. V tem zadnjenavedenem pomenu bi „pridobljeno iz“ morda lahko pomenilo tudi „odstranjeno iz“ živali, s čimer bi se dejansko sklicevalo na posamični del živali ali organ.

38. Vendar se pri nobeni od možnih razlag pojem „pridobljen iz“ ne bi nanašal na celotno žival, razen če ustvarimo tavtologijo, v kateri so cele živali „pridobljene iz“ celih živali.[10]

39. Nazadnje, kombiniranje posameznih sestavin iz opredelitve v členu 1(2)(e) Uredbe št. 258/97 v eno jed, *živilske sestavine, pridobljene iz živali*, bi se po običajnem razumevanju nanašalo na sestavine, ki izhajajo iz živali in so dodane drugemu živilu. Povedano drugače: (i) cele živali, zaužite kot take, tako niso bile vključene, (ii) deli živali, ki so bili zaužiti kot taki, niso bili vključeni, (iii) cele živali, uporabljene kot sestavina za pripravo jedi, kolikor je to mogoče, niso bile vključene, (iv) vključeni bi bili lahko le posamični deli ali elementi živali, ki so bili uporabljeni kot sestavina.

40. Če se odmaknemo od abstraktnega in namesto tega uporabimo specifičen primer: kaj pa uživanje žabjih krakov? Kakor si razlagam, kar je mišljeno pod „živilske sestavine, pridobljene iz živali“[11], žabji kraki za prehrano ljudi ne bi bili zajeti s členom 1(2)(e) Uredbe št. 258/97. Žabji kraki so del živali in se zaužijejo kot taki, in ne sestavina, pridobljena iz živali. Nasprotno bi hipotetičen prah iz žabjih krakov ali žabja moka, če bi oboje zares obstajalo kot sestavina, pridobljena iz žab, dejansko lahko bila zajeta.

41. Enako mora potem veljati za dele žuželk. To *a fortiori* velja za *cele* žuželke. Uredba št. 258/97 bi se res lahko potencialno uporabljala za sestavine, pridobljene iz žuželk, če bi se kdaj uporabljale kot sestavine v drugih izdelkih.[12] Vendar se, ob upoštevanju njenih določb, očitno ni uporabljala za cele žuželke, ki se zaužijejo kot take, enako kot naj se ne bi uporabljala za katere koli druge cele živali.

2. Ozadje

42. Omeniti je vredno dva elementa zakonodajnega ozadja: notranji sistem in logiko Uredbe št. 258/97 (1) ter, kolikor je to mogoče dognati, zgodovinsko ozadje in zakonodajni namen (2). Ti točki ponujata odgovor na strukturne trditve, ki sta jih postavili francoska in italijanska vlada, v zvezi z notranjo logiko in skladnostjo ureditvenih izbir, ki jih je upravljal takratni zakonodajalec Skupnosti (3).

8 Na primer, v francoščini „isolés à partir d'animaux“, v nemščini „aus Tieren isolierte“, v italijanščini „isolati a partire da animali“, v španščini „obtenidos a partir de animales“, v poljščini „pochodzące od zwierząt“, v češčini „izolované z živočichů“, v nizozemščini „uit dieren zijn geïsoleerd“.

9 Pojma, ki se zdaj uporabljata v Uredbi 2015/2283 (glej zgornji točki 12 in 23).

10 Ob ustreznem upoštevanju pojasnila dejanskega stanja, ki ga je predložila francoska vlada, da bi bile vse žuželke, ki se na francoskem trgu prodajajo za prehrano ljudi, v fazi trženja tako ali drugače obdelane zaradi konzerviranja in prevoza. Zato formalno gledano ob prodaji ne bi bile več *cele*, kot ostrige ali jajca, ker bi jim bila odvzeta vsaj voda. Ta trditev formalno drži, vendar se mi še vedno zdi, da posušen cel čriček ostane čriček, čeprav se prodaja kot gurmanski hrustljav prigrizek.

11 Če spet pustim ob strani vprašanje, ali so se žabji kraki leta 1997 v *pomembnem* obsegu uporabljali za prehrano ljudi *znotraj Skupnosti*. Poraba *v Franciji* gotovo ni bila zanemarljiva. Glede *celotne Unije* je zgodba verjetno drugačna.

12 Ob priznanju, da ni veliko primerov, ki bi človeku nemudoma padli na pamet pod tem naslovom, to je, če zanemarim trg čarobnih napojev (po Harryju Potterju nedvomno v razcvetu).

1) Notranja logika: mikrospremembe v strukturi

43. Precej pove že hiter pregled drugih posebnih skupin iz člena 1(2), ki naj bi sestavljale vsebinski element opredelitve novega živila. Prvotnih šest skupin[13] je imelo precej jasen skupni imenovalec: živila ali živilske sestavine so bili spremenjeni gensko (točki (a) in (b)), na molekularni ravni (c) ali na mikro(biološki) ravni (d) oziroma so nastali z novim proizvodnim postopkom, ki se do zdaj še ni uporabljal in je povzročil pomembne spremembe v sestavi ali strukturi živil ali živila (f). Če povzamemo in poenostavimo, zadevni instrument naj bi zajel prav mikrospremembe v organizmu, ki ga na koncu zaužijejo ljudje.

44. Takšno notranje ozadje in logika le potrjujeta, da je besedilna razlaga člena 1(2)(e) Uredbe št. 258/97 pravilna: če je bila logika člena 1(2) ta, da naj bi skupine zajele mikrospremembe, potem bi bilo precej presenetljivo, če bi se skupina s takega seznama kar naenkrat uporabljala za cele živali, ne da bi bile te kakor koli spremenjene na zadevni mikroravni. Tako splošna struktura člena 1(2) precej dobro pojasnjuje, kaj je zakonodajalec Unije verjetno želel doseči v točki (e), cilj je bil namreč točno ta, ki je naveden v zadevni točki: *živilske sestavine, pridobljene* (v zadevnem smislu dejansko predvsem biološko ali kemično oziroma na kakršen koli drug način, ki povzroči spremembe na mikrobiološki ravni) *iz živali*.

2) Zgodovinsko ozadje in zakonodajni namen

45. V zvezi z zgodovinskim ozadjem in zakonodajni namenom Komisija trdi, da ni gotovo, ali se je želel zakonodajalec Unije specifično osredotočiti na žuželke. Še manj gotovo je, ali se je zavedal tveganj, ki bi jih uživanje takih izdelkov lahko zajemalo. Verjetno je, da se je zakonodajalec Unije odločil urediti le tiste izdelke, za katere je leta 1997 predvideval, da bodo dani na trg.

46. Iz zakonodajne zgodovine člena 1(2) Uredbe št. 258/97 je mogoče razbrati, da je Komisija na začetku predlagala precej celosten pristop. V prvotnem osnutku uredbe iz leta 1992 je Komisija dejansko predlagala vključitev izdelkov, „ki so proizvedeni ali sestavljeni iz organizma ali dela organizma, ki še ni bil preizkušen na področju prehrane, ali ki tak organizem ali del organizma, ki še ni bil preizkušen na področju prehrane, vsebujejo“.[14] Ta zares široka opredelitev je izginila v spremenjenem predlogu Komisije po prvi obravnavi v Evropskem parlamentu.

47. Kolikor je torej mogoče ugotoviti kakršen koli namen, ki iz tega izhaja, gre predvsem za to, da je bila prvotna obsežna opredelitev precej okleščena. Namen zakonodajalca Unije ni bil, da izčrpno vključi nova živila, povezana z *živalmi*, z izjemo tega, kar je ostalo v členu 1(2)(e), v obliki omejene podskupine „živilske sestavine, pridobljene iz živali“. To je na neki način razumljivo, saj je bilo leta 1997 videti, da so živila, ki so temeljila na živalih, takrat imela dolgo tradicijo uporabe kot živilo. Glede celih živali v Evropi ni bilo nobenih novih živil zadevne vrste, tradicionalna živila pa so že bila zajeta z drugimi akti zakonodaje Unije.[15]

48. Nazadnje, glede *žuželk* kot živila se zdi, da zakonodaja Unije v zvezi z njimi ni imela nobenega posebnega namena. Zakaj pa naj bi ga navsezadnje imela: uživanje celih žuželk ali njihovih delov v tistem času resnično ni bilo na jedilnem listu Evrope.

13 Navedeno zgoraj v točki 5 teh sklepnih predlogov.

14 Priloga I, druga alinea, osnutka Uredbe (COM/92/295 FINAL – SYN 426 (UL 1992 C 190, str. 3)).

15 „Tradicionalna“ živila ali živilske sestavine, sestavljene ali pridobljene iz delov živali, bi običajno urejala, med drugimi akti zakonodaje EU, Uredba (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 463).

3) Razlaganje ali utemeljevanje zakonodajnih izbir

49. Francoska in italijanska vlada kljub jasnemu besedilu in ravnokar opisanim strukturnim trditvam zagovarjata mnenje, da so bile cele žuželke vključene v Uredbo št. 258/97 na podlagi njene splošne sheme in namena. Trditvi, ki jih v zvezi s strukturo Uredbe št. 258/97 postavljata zadevni vladi, sta v bistvu dve.

50. Prvič, v okviru člena 1(2)(e) Uredbe št. 258/97 je obstajala jasna razlika na podlagi tega, ali živila in živilske sestavine izhajajo iz rastlin ali iz živali. Živila, ki izhajajo *iz rastlin*, so bila izčrpno obravnavana z Uredbo št. 258/97, ki je zajemala „živila in živilske sestavine, ki jih sestavljajo rastline ali so pridobljeni iz rastlin“. Tako je člen 1(2)(e) dejansko vključeval (i) živila, ki jih sestavljajo rastline, (ii) živila, ki so pridobljena iz rastlin, (iii) živilske sestavine, ki jih sestavljajo rastline, in (iv) živilske sestavine, pridobljene iz rastlin.[16] Nasprotno, glede z živalmi povezanih živil je člen 1(2)(e) zajemal samo eno podskupino, in sicer *živilske sestavine*, ki so bile *pridobljene* iz živali. Francoska vlada glede tega trdi, da čeprav so izrazi, uporabljeni v zvezi z živalmi na eni strani in rastlinami na drugi, v smislu njihovega besedila dejansko različni, bi jih bilo treba razlagati enako.

51. Drugič, postavlja se vprašanje notranje logike *v* zadevni *skupini živali*, ki je, zakaj naj bi bile zajete samo sestavine, pridobljene iz živali, cele živali pa ne. Francoska vlada v zvezi s tem trdi, da bi bilo nelogično razlikovati med živili in živilskimi sestavinami, saj bodo sčasoma vsi pristali na krožnikih potrošnikov. Poleg tega naj bi bilo nesmiselno pravila o novih živilih uporabljati za živilske sestavine, ki vsebujejo žuželke, hkrati pa izključiti cele žuželke, kot zatrjuje tudi italijanska vlada.

52. Poleg tega francoska vlada meni, da bi bilo s stališčem, da cele žuželke in njihovi deli niso bili vključeni v področje uporabe Uredbe št. 258/97, kršeno načelo nediskriminacije med podjetji, ki tržijo živila, ki vsebujejo žuželke, in tistimi, ki tržijo cele žuželke za prehrano ljudi. Ker so oboja podjetja v primerljivem položaju, bi morala zanje veljati ista zakonodaja.

53. Po mojem mnenju spadajo trditve, ki jih je francoska vlada postavila pod naslovom „splošna shema“, v kategorijo trditev „zakaj ne tudi“, na katere je na najbolj osnovni ravni in v okviru razlage pravnega besedila mogoče preprosto odgovoriti s „ker ne pravi tako“. Take trditve postavljajo pod vprašaj izbire in skupine, ki jih je določil zakonodajalec Unije, po katerih bi bilo morda treba vključiti še nekaj drugega. Že začenjajo nakazovati na to, kar je v bistvu glavna trditev francoske vlade, polno razdelana v zvezi s ciljem in namenom Uredbe št. 258/97: ker je namen akta varovanje javnega zdravja in ker po mnenju zadevne vlade lahko vse žuželke pomenijo težave v smislu javnega zdravja, bi morale biti ravno tako vključene, ne glede na besedilo.

54. Te trditve bom obravnaval v naslednjem razdelku, ki se nanaša na namen Uredbe št. 258/97 in na to, kaj ta lahko pomeni za razlago njenih pojmov. Vendar, po mojem mnenju je bil strukturni odgovor na zadevna vprašanja vsekakor že podan v točkah (a) in (b) tega razdelka, če je tak odgovor dejansko sploh potreben pri *razlagi* jasne določbe iz sekundarnega prava (ko vprašanje, na katero je treba odgovoriti, običajno zadeva pomen tega, kar je v zakonodaji), obratno kot pri obravnavanju izpodbijanja njene *veljavnosti* (ko se zakonodajalca dejansko lahko vpraša, na čem je temeljila njegova izbira (ne)vključitve nekaterih drugih skupin, ta pa mora tako pojasniti in utemeljiti uporabljeno zakonodajno logiko).

16 Seveda spet pod pogojem, da niso „živila in živilske sestavine, pridobljeni s tradicionalnim razmnoževanjem ali gojenjem, ki že iz preteklosti veljajo za varna živila“.

55. Zdi se, da se je z Uredbo št. 258/97 želelo urediti sestavine iz živali, ne cele živali, saj je bila ta uredba na splošno osredotočena na spremembe živil na mikro-, ne makroravni. Videti je, da gre pri širšem zajetju (celih) rastlin, v primerjavi s (celimi) živalmi, za izbiro, saj v času njenega sprejetja Evropejci še niso začeli spreminjati potrošniških navad glede živali, pri tem pa so rastline spreminjali že desetletja.[17] Tako domnevno ni bilo nobene potrebe po kakršni koli taki vključitvi celih živali, z izjemo tistih, ki so že zajete z drugimi točkami člena 1(2).

C. Besedilo Uredbe št. 258/97 „na novo razloženo“ z vidika njenega namena (enega od njenih namenov)?

56. Ključna trditev francoske vlade, podprta s sklicevanji na številne študije in poročila, ki so jih pripravile njene nacionalne agencije, se nanaša na varovalni namen Uredbe št. 258/97. Gre pa takole. Navedeni cilj Uredbe št. 258/97 je varovanje javnega zdravja. Pri uresničevanju tega cilja bo Uredba št. 258/97 zajemala živilske sestavine, pridobljene iz živali. Tako bodo zajete tudi sestavine, pridobljene iz žuželk. Če je zakonodajalec Unije s tem priznal, da bi deli žuželk lahko pomenili tveganje za zdravje in bi zato morali biti zajeti z zadevno uredbo, bi morala ta *a fortiori* zajemati tudi cele žuželke, saj te pomenijo enaka, če ne celo večja tveganja.

57. Po mnenju pritožnice namen prejšnje uredbe, ki je bil varovanje javnega zdravja, nima nobenega učinka na dejstvo, da cele žuželke niso bile vključene v njeno stvarno področje uporabe. Besedilo zadevne uredbe naj bi bilo dovolj jasno. Tako naj ne bi bilo nobene potrebe po uporabi namenske razlage Uredbe št. 258/97.

58. Po mnenju Komisije je bila izključitev celih žuželk skladna z drugim ciljem Uredbe št. 258/97, in sicer prispevati k vzpostavitvi notranjega trga. Če se zakonodajalec Unije lahko opre na člen 114 PDEU, da prepreči prihodnje ovire pri trgovanju, ki so posledica razlik med nacionalnimi zakonodajami, potem mora biti pojav takih ovir verjeten in cilj zadevnega akta mora biti, da se tem oviram izogne.

59. Kar dejansko predlaga francoska vlada, italijanska vlada pa jo pri tem podpira, je *teleološka razširitev* področja uporabe Uredbe št. 258/97. Nekaj, kar prej ni bilo vključeno, naj bi se zdaj vključilo, ker pomeni enako vrsto nevarnosti.

60. V naboru sodnih orodij dejansko obstaja razlagalna metoda, ki se imenuje *teleološka redukcija*: nekaj, kar je ob običajni razlagi pojmov, uporabljenih v obravnavani zakonodaji, na prvi pogled vključeno, bo na koncu sodno izključeno, ker z vidika namena in cilja zakonodaje že od začetka ne bi smelo biti vključeno. Preprosto je padlo v košaro, saj zakonodajalci običajno uporabljajo široke in odprte pojme. Tako se lahko zgodi, da bo njihova uporaba brez teleološke redukcije neupravičeno preširoka.

61. Vendar, če se vzame izražen namen zakonodajnega akta ali dejansko samo enega od njih, kot pravilno opozarja Komisija, in se začne na njegovi podlagi potihoma ali celo v nasprotju z jasnim besedilom tega instrumenta vpisovati nove skupine, ki v zadevni zakonodaji prej niso bile predvidene, je to dejansko mogoče poimenovati „teleološka razširitev stvarnega področja uporabe“ zakonodajnega instrumenta. Poleg navedenega evfemizma se za to uporablja tudi drugačno poimenovanje, ki je splošneje znano kot oblikovanje zakonodaje.

17 Kot je tudi izrecno potrjeno z navzkrižnim sklicevanjem v uvodni izjavi 4 Uredbe št. 258/97 na nove rastlinske sorte in sorte vrst poljščin.

62. Res bi bilo nekoliko hinavsko, če bi francoski vladi zdaj začeli očitati, da v svojih trditvah ne spoštuje te omejitve. Pošteno je priznati, da je bila kartoteka tega sodišča v zvezi s spoštovanjem navedene omejitve sodne funkcije v preteklosti daleč od brezmadežne. Potem ko sem obravnaval trditev, da je Uredba 2015/2283 le pojasnilo tistega, kar je bilo vedno vključeno v Uredbo 258/97 (1), bom v nadaljevanju poskusil Sodišče znova prepričati, naj se ne loti obravnave takih vrst naknadnih razlagalnih prilagoditev ali pravzaprav nove verzije tega, kar je jasna določba v sekundarnem pravu (2).

1. Uredba 2015/2283: sprememba ali kodifikacija?

63. Francoska vlada za ugotovitev področja uporabe Uredbe št. 258/97 predlaga razlago te uredbe *ob upoštevanju* Uredbe 2015/2283. Po njenem mnenju ni bilo mišljeno, da bi bilo področje uporabe Uredbe 2015/2283 širše od področja uporabe Uredbe št. 258/97. Nova uredba je to področje uporabe le pojasnila glede na znanstveni in tehnološki razvoj od leta 1997. Dejstvo, da so cele žuželke in njihovi deli zdaj izrecno vključeni v nova pravila, ne pomeni, da ni bilo tako že v okviru prejšnjih pravil.

64. Francoska vlada se pri obrambi te trditve opira na uvodni izjavi 6 in 8 Uredbe 2015/2283. Uvodna izjava 6 se glasi: „Obstoječo opredelitev novih živil iz Uredbe (ES) št. 258/97 bi bilo treba *pojasniti in posodobiti […]*“ [18]. Uvodna izjava 8 se glasi: „Področje uporabe te uredbe bi moralo načeloma ostati enako kot področje uporabe Uredbe (ES) št. 258/97. Vendar je primerno, da se na podlagi znanstvenega in tehnološkega razvoja, do katerega je prišlo po letu 1997, *pregledajo, pojasnijo in posodobijo* skupine živil, ki predstavljajo nova živila. Te skupine bi morale zajemati cele žuželke in njihove dele […]“. [19]

65. Nasprotno pa pritožnica in Komisija zadevni uvodni izjavi razlagata drugače. Natančneje, po mnenju pritožnice dejstvo, da cele žuželke zdaj spadajo na področje uporabe Uredbe 2015/2283, ne pomeni nujno, da so spadale tudi po prejšnjih pravilih. Vključitev celih žuželk naj ne bi bilo zgolj pojasnilo, temveč dodatek k prejšnji opredelitvi novega živila.

66. Ob upoštevanju jasnega besedila obeh določb, ki sta bili podrobno obravnavani v prejšnjih razdelkih teh sklepnih predlogov, se mi zdi trditev francoske vlade popolnoma nevzdržna. Prvič, dovolj je preprosto primerjati besedili obeh pogojev v zadevnih uredbah: „živilske sestavine, pridobljene iz živali“ na eni strani in „živilo, ki je sestavljeno, pridobljeno ali proizvedeno iz živali ali njihovih delov“ na drugi. Drugič, videti je, da se francoska vlada na ravni navedenih uvodnih izjav osredotoča le na besedo „pojasnijo“, medtem ko opusti enako navzoči in jasno izraženi besedi „posodobijo“ in „pregledajo“.

67. Tretjič, na strukturni ravni že obstoj določbe, kot je člen 35(2) Uredbe 2015/2283, dokazuje, da se je zakonodajalec Unije jasno zavedal, da je stvarno področje uporabe te uredbe na splošno precej širše od stvarnega področja uporabe njene predhodnice iz leta 1997. To je tudi razlog, zakaj je bilo treba zagotoviti prehodno obdobje za umestitev tistih izdelkov, ki so bili zakonito dani na trg v trenutku začetka veljavnosti Uredbe 2015/2283, vendar niso bili zajeti z Uredbo št. 258/97. Po mnenju Komisije je bil člen 35(2) Uredbe 2015/2283 dejansko namenjen *celim žuželkam* zaradi zagotovitve, da bi te po začetku veljavnosti Uredbe 2015/2283 še vedno lahko bile v prostem obtoku, čeprav omejeno obdobje.

68. Tako področje uporabe opredelitve, ki zadeva živila iz živali iz člena 3(2)(a)(v) Uredbe 2015/2283, ob primerjavi s členom 1(2)(e) Uredbe št. 258/97 pomeni zelo očitno spremembo, ki pomembno razširja področje uporabe zadevne opredelitve.

18 Moj poudarek.

19 Moj poudarek.

2. Dinamična (ponovna) razlaga področja uporabe Uredbe št. 258/97 prek njenega namena (v spremenjenem družbenem okviru)?

69. Nazadnje, ostane trditev, da je potrebna „sodna posodobitev“ tega, kar je po zatrjevanju zastarel del zakonodaje Unije. Tudi če bi se bilo mogoče strinjati, da leta 1997 ni bilo nobene vrzeli, saj žuželke takrat dejansko niso bile *à la carte*, je ta vrzel očitno obstajala leta 2016, ko je préfet de police de Paris (prefekt policije v Parizu) družbi Entoma odredil, da jih umakne s trga. Ali se torej ne bi bilo mogoče sklicevati na „dinamično razlago“ člena 1(2)(e) Uredbe št. 258/97 za ugotovitev, da so cele živali spadale na področje uporabe zadnjenavedene uredbe zaradi naknadnega razvoja v zvezi s prehranjevalnimi navadami in pojavom novih tveganj, ki so s tem povezana?

70. Razlaga (nedoločnih) pravnih pojmov dejansko nikoli ne bi smela biti statična. Odzivati se mora na razvoj družbe, tako tehnični kot družbeni.[20] Moralne kategorije se sčasoma razvijajo.[21] Enako velja za tehnične opredelitve, kakršna je na primer opredelitev „živila“. Razlaga takih pojmov ne more biti zamrznjena v času.

71. Vseeno pa za tako dinamiko v pravu, če jo izvršuje sodišče, veljajo omejitve. Omeniti velja tri splošne, ki veljajo horizontalno, in še eno dodatno, ki je zlasti upoštevna na zelo tehničnih področjih.

72. Prvič in predvsem, omejitev je zadevno besedilo. Predlagana dinamična razlaga mora biti skladna z običajnim pomenom besed, ki so dejansko razložene z vidika njihovega razvoja. Tako bi v malo verjetnem primeru, da bi se besedilo iz leta 1850 sklicevalo na „odgovornost za vozila“, kakor se jo razlaga danes, taka odgovornost vključevala (motorni) avtomobil in električni avtomobil. Če bi se besedilo sklicevalo na „odgovornost za kočije“, bi bilo (motorni) avtomobil pod nekaterimi pogoji še vedno mogoče stisniti v ta pojem. Če pa bi se besedilo sklicevalo na „odgovornost za majhne dvokolesne vozove za javni najem, ki jih poganja en konj“, potem vključitev (motornega) avtomobila v ta pojem preprosto ne bi bila več mogoča.

73. Zato je pomembno, kaj je mogoče verjetno umestiti v zadevno besedilo, v okviru njegove razumno pojmovane besedne nejasnosti, ki bi morala tvoriti običajno omejitev za kakršno koli sodno razsežnost. V obravnavani zadevi cele živali, namenjene za zaužitje kot take, preprosto ne morejo biti uvrščene med „živilske sestavine, pridobljene iz živali“. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, vsaj glede omejitev skladne razlage, ki veljajo za nacionalna sodišča[22], da razlaga ne more biti *contra legem*.[23]

74. Drugič, obstaja zahteva po pravni varnosti in predvidljivosti prava, zlasti za posameznike, ki morajo biti zmožni vsaj do neke mere predvideti, katera je veljavna pravna ureditev, in temu primerno prilagoditi svoje vedenje.[24] Zaradi nepričakovanih in s tem nepredvidljivih odmikov od običajnega pomena besed postane krmarjenje po vsakem pravnem sistemu enako hoji po živem pesku. Pomanjkanje pravne stabilnosti pri razlagi pospešuje cinizem glede pravil in nespoštovanje prava: zakaj bi nam bilo mar za pravo, če lahko nekaj od danes do jutri pomeni nekaj drugega?

20 Glej moje sklepne predloge, predstavljene v zadevi Confédération paysanne in drugi (C-528/16, EU:C:2018:20, točka 100 in naslednje).

21 Glede pojma „javna morala“ glej na primer nedavno sodbo z dne 27. februarja 2020, Constantin Film Produktion/EUIPO (C-240/18 P, EU:C:2020:118, točka 39).

22 Glej na primer sodbo z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 100), ali z dne 15. januarja 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, točka 39).

23 Vendar glej na primer sodbo z dne 27. oktobra 2016, Komisija/Nemčija (C-220/15, EU:C:2016:815, točke od 33 do 48), v nasprotju z mojimi sklepnimi predlogi, predstavljenimi v zadevi Komisija/Nemčija (C-220/15, EU:C:2016:534, točke od 23 do 50).

24 Glej v tem smislu na primer sodbe z dne 18. februarja 1982, Zuckerfabrik Franken (77/81, EU:C:1982:70, točka 23); z dne 19. junija 2012, Chartered Institute of Patent Attorneys (C-307/10, EU:C:2012:361, točka 60), in z dne 2. marca 2017, Glencore Céréales France (C-584/15, EU:C:2017:160, točka 55). Glej tudi, v posebnem okviru člena 1(2) Uredbe št. 258/97, sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja, predstavljene v zadevi Davitas (C-448/14, EU:C:2016:39, točka 32).

75. Enake omejitve *a fortiori* veljajo, kadar sporni akt Unije nalaga obveznosti ali sankcije.[25] Obravnavana zadeva se ne ukvarja s sankcijami, se pa nanaša na določitev obveznosti za udeležence na trgu, ki jih ob običajni strukturi predhodno veljavnih pravil ne bi imeli.

76. Tretjič, trditev v zvezi z delitvijo pristojnosti v Uniji na horizontalni ravni, pogosteje imenovano institucionalno ravnovesje, morda z vidika njene dejanske prakse uporabe spet ni najbolj trdna. Vendar imajo v okviru pravnega ozadja Unije enake omejitve glede razlage tudi vertikalne ali diagonalne posledice: posledica razširitve razlage področja uporabe akta Unije je običajno učinek porazdelitve pristojnosti med Unijo in državami članicami glede zadevnega vprašanja.

77. S tega vidika je obravnavana zadeva zanimiva. Zdi se, da so tradicionalne vloge nekoliko obrnjene. Francoska in italijanska vlada si dejansko ne prizadevata, da bi jima bilo povrnjeno regulativno ozemlje, ki bi ob ustrezni strukturi področja uporabe akta Unije moralo pripadati državam članicam. Njun cilj je doseči obratno.

78. Vendar, če naj bi se ohranila običajna razlaga področja uporabe Uredbe št. 258/97, predlagana v predhodnih razdelkih teh sklepnih predlogov, bi to pomenilo, da bi države članice pred začetkom veljavnosti Uredbe 2015/2283 vedno lahko prosto urejale dajanje celih žuželk na trg, če bi tako želele. Ta zadeva preprosto ni bila zajeta z Uredbo št. 258/97. Kot je pravilno opozorila Komisija, je nevključitev celih živali v praksi pomenila, da so države članice ohranile pristojnost za sprejemanje pravil v zvezi z dajanjem na trg živil, ki so povezana z živalmi in niso spadala na področje uporabe zadevne uredbe.

79. Prav v tem okviru je splošna trditev francoske vlade nekoliko negotova. Ne zdi se, da bi Francija sprejela kakršna koli taka nacionalna pravila, niti v skladu z ohranjeno pristojnostjo v zvezi s to zadevo niti – v primeru dvoma – v skladu s členom 12(1) Uredbe št. 258/97. Poleg tega ni v spisu zadeve nikjer navedeno, da bi ta država članica, če je menila, da so bile cele žuželke dejansko – kljub njenemu besedilu – zajete z Uredbo št. 258/97, zahtevala, da se o tem vprašanju odloči kot o vprašanju razlage področja uporabe navedene uredbe, v skladu z mehanizmom, ki je v njej izrecno predviden (člen 1(3) v povezavi s členom 13 Uredbe št. 258/97).

80. To ne pomeni, da vsebinske trditve francoske vlade glede nevarnosti, povezanih z uporabo celih žuželk za prehrano ljudi, vsebinsko morda niso pravilne. Nasprotno, gre preprosto za poudarek, da če nekdo želi te pomisleke preoblikovati v zavezujoča pravila, ki jih morajo udeleženci na trgu spoštovati, bi bile primernejše druge postopkovne poti, kot pa zahteva po naknadni razširitvi področja uporabe akta Unije na zadeve, za katere se očitno ni uporabljal.

81. Četrtič in zadnjič, obstaja trditev, ki zahteva sodno previdnost na posebnih področjih prava, predvsem tistih, ki zadevajo zelo tehnične zadeve, glede katerih imajo sodišča malo strokovnega znanja in izkušenj. Na teh področjih tretja splošna trditev, ki se nanaša na delitev pristojnosti in posledično demokratično legitimnost,[26] doseže dodatne razsežnosti v smislu strokovnega znanja in izkušenj.

82. V zakonodajnih postopkih se bo, kot del političnega in posvetovalnega postopka, prisluhnilo mnenjem javnosti in strokovnjakov in njihova stališča bodo, upajmo, upoštevana. Nasprotno pa so sodišča, predvsem tista, ki ne zbirajo strokovnih mnenj oziroma ne zaslišujejo izvedenskih prič, preprosto slabo opremljena za odločitve o takih tehničnih zadevah, zlasti tistih, glede katerih je na voljo malo ali nič strokovnega znanja ali soglasja.[27] Tako bi bilo najbolje, da bi njihova vloga na takih

25 Glej na primer sodbe z dne 29. marca 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Komisija (C-352/09 P, EU:C:2011:191, točki 80 in 81); z dne 5. decembra 2017, M.A.S. in M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, točke od 51 do 57), in z dne 20. marca 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, točki 46 in 49).

26 V zvezi s tem glej tudi nedavne sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Hogana, predstavljene v zadevi Avstrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:352, točka 42).

27 Za realistično in modro priznanje meja sodnega pregleda v takih zadevah glej sklep Bundesverfassungsgericht (zvezno ustavno sodišče, Nemčija) z dne 23. oktobra 2018 v zadevi št. 1 BvR 2523/13 (ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20181023.1bvr252313).

področjih ostala minimalistična, v bistvenem osredotočena na dva elementa: na eni strani na preverjanje obstoja prožnosti, zaščitnih ukrepov in poti za stalno prilagajanje in previdnost v okviru zadevnega instrumenta, torej *postopkovno razsežnost* obvladovanja tveganj in negotovosti, na drugi strani pa zgolj na *omejene vsebinske posege* v izjemnih primerih zakonodajne neodzivnosti na temeljito spremenjene družbene in tehnične okoliščine. [28]

83. Vendar v obeh primerih velja, da če se za tako zakonodajo ugotovi, da je pomanjkljiva, je v takem primeru primernejši sodni odziv razveljavitev izpodbijanega akta ali več njegovih delov, s čimer se zakonodajalca (Unije) prisili, da na novo premisli. Le redko bo za sodišče, vključno s tem Sodiščem, dobra zamisel, da začne „razlagalno“ vpisovati nove skupine, ki zahtevajo napredno tehnično ali znanstveno presojo in poznavanje zadeve.

84. Skratka, ne da bili zadevni elementi dejansko izrecno izpostavljeni, kajti taka vprašanja bi se res nanašala na veljavnost akta, zadošča omeniti, da je na eni strani, kot je poudarjeno v prejšnjih točkah tega razdelka, Uredba št. 258/97 vsebovala zaščitno klavzulo in klavzulo o pregledu ter postopke, ki očitno niso bili uporabljeni. Na drugi strani je bil zakonodajalec Unije dejansko odziven na družbene in znanstvene spremembe v zvezi z novimi živili, sestavljenimi iz živali, kar precej jasno dokazuje sprejetje nove uredbe, torej Uredbe 2015/2283. Vendar se zadnjenavedeni uredbi ne bi smelo priznati dejanske retroaktivne uporabe z vprašljivo „sodno razlago“ njene predhodnice.

V. Predlog

85. Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Francija), odgovori tako:

– Cele živali, namenjene za zaužitje kot take, vključno s celimi žuželkami, niso spadale na področje uporabe člena 1(2)(e) Uredbe (ES) št. 258/97 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. januarja 1997 v zvezi z novimi živili in novimi živilskimi sestavinami.

28 Podrobneje glej moje sklepne predloge, predstavljene v zadevi Confédération paysanne in drugi (C-528/16, EU:C:2018:20, točke od 139 do 141), ali moje sklepne predloge, predstavljene v zadevi Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, točka 90).