Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 9 iulie 2020[1]

Cauza C-526/19

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Conseil d'État
(Consiliul de Stat, Franța)]

„Cerere de decizie preliminară – Siguranța produselor alimentare – Alimente și ingrediente alimentare noi – Regulamentul (CE) nr. 258/97 – Articolul 1 alineatul (2) – Ingrediente alimentare separate din animale – Insecte întregi destinate consumului uman – Interpretare a domeniului de aplicare material al regulamentului"

I. Introducere

1. Sunt insectele alimente noi? Prin raportare la istoria omenirii, răspunsul este cu siguranță unul negativ. Cu toate acestea, din perspectiva dreptului Uniunii, răspunsul ar fi mai puțin evident. Se poate presupune că, până la 15 mai 1997, data relevantă prevăzută de Regulamentul (CE) nr. 258/97[2], insectele nu au „fost utilizate […] în consumul uman în mod semnificativ în Comunitate", cel puțin nu în mod intenționat. Cu toate acestea, se pot încadra viermii de făină, lăcustele și greierii întregi în a doua parte a definiției alimentelor noi, care face obiectul întrebării în prezenta cauză, adică să considerăm că aceștia reprezintă „ingrediente alimentare separate din animale"?

2. În opinia noastră, răspunsul este negativ. Există însă și invitația explicită formulată de guvernele francez și italian, care doresc să determine Curtea să acopere pe cale judiciară ceea ce ele consideră a fi o lacună lăsată de legiuitorul Uniunii în anul 1997. Nu se poate ignora o invitație, *a fortiori* atunci când privește astfel de delicii culinare precum cele abordate de prezenta cauză. Cu toate acestea, este posibil, iar în prezenta cauză este necesar, să se decline în mod politicos această invitație, subliniind limitele a ceea ce poate fi calificat în continuare drept o „interpretare jurisprudențială" a unei dispoziții clare de drept derivat și a ceea ce devine rescrierea *ex post* a acesteia.

1 Limba originală: engleza.

2 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 27 ianuarie 1997 privind alimentele și ingredientele alimentare noi (JO 1997, L 43, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 20, p. 245).

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Regulamentul nr. 258/97

3. Considerentul (1) al Regulamentului (CE) nr. 258/97 al Parlamentului European și al Consiliului privind alimentele și ingredientele alimentare noi preciza că: „[…] diferențele dintre legislațiile interne privind alimentele sau ingredientele alimentare noi pot împiedica libera circulație a alimentelor […] [și] acestea pot crea condiții inegale de concurență afectând prin aceasta direct funcționarea pieței interne”.

4. Considerentul (2) avea următorul cuprins: „[…] cu scopul de a proteja sănătatea publică, este necesar să se asigure că alimentele și ingredientele alimentare noi se supun unei evaluări calitative unice realizate printr-o procedură comunitară înainte de introducerea lor pe piață în Comunitate […]”.

5. Potrivit versiunii inițiale[3] a articolului 1 din Regulamentul nr. 258/97:

„(1) Prezentul regulament se referă la introducerea pe piața comunitară a alimentelor sau a ingredientelor alimentare noi.

(2) Prezentul regulament se aplică introducerii pe piața comunitară a alimentelor și a ingredientelor alimentare care nu au fost utilizate până acum în consumul uman în mod semnificativ în Comunitate și care se împart în următoarele categorii:

(a) alimente și ingrediente alimentare conținând sau constând din organisme modificate genetic în sensul Directivei 90/220/CEE;

(b) alimente și ingrediente alimentare produse din organisme modificate genetic, dar care nu conțin asemenea organisme;

(c) alimente și ingrediente alimentare cu o structură moleculară primară nouă sau modificată intenționat;

(d) alimente și ingrediente alimentare constând din microorganisme, ciuperci sau alge sau izolate din acestea;

(e) alimente și ingrediente alimentare constând din plante sau separate din plante și ingrediente alimentare separate din animale, cu excepția alimentelor și ingredientelor alimentare obținute prin practicile de înmulțire sau reproducere tradiționale și care au un istoric de utilizare în condiții de siguranță;

(f) alimente sau ingrediente alimentare pentru care s-a aplicat un proces de producție care nu este utilizat în mod curent și care duce la schimbări semnificative în compoziția sau structura alimentelor sau a ingredientelor alimentare care afectează valoarea lor nutritivă, metabolismul sau nivelul de substanțe nedorite.

3 Astfel cum a fost adoptat în 1997 și publicat în JO 1997, L 43, p. 1. Însă, prin modificări succesive aduse regulamentului, dispozițiile cuprinse la alineatul (2) literele (a) și (b) au fost excluse. Conținutul lor a fost efectiv preluat de alte acte de drept derivat.

(3) După caz, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 13, se poate determina dacă un anumit tip de aliment sau de ingredient alimentar intră sub incidența alineatului (2) din prezentul articol."

6. Potrivit articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 258/97:

„Alimentele și ingredientele alimentare care intră sub incidența prezentului regulament trebuie să nu:

– prezinte pericol pentru consumator;

– inducă în eroare consumatorul;

– difere de alimentele sau ingredientele alimentare pe care se urmărește să le înlocuiască, astfel încât consumul lor normal să fie din punct de vedere nutritiv dezavantajos pentru consumator."

7. În temeiul articolului 12 din același regulament:

„(1) În cazul în care un stat membru, ca urmare a unor noi informații sau a unei reevaluări a informațiilor existente, are motive întemeiate pentru a considera că utilizarea unui aliment sau a unui ingredient alimentar care respectă prezentul regulament pune în pericol sănătatea umană sau mediul, statul membru respectiv poate impune restricții temporar sau poate suspenda comercializarea și utilizarea alimentelor și a ingredientelor alimentare în cauză pe teritoriul său. Acesta informează de îndată celelalte state membre și Comisia asupra acestor restricții, precizând motivele deciziei sale.

(2) Comisia examinează motivele menționate la alineatul (1) cât de curând posibil în cadrul Comitetului permanent pentru produse alimentare; acesta ia măsurile corespunzătoare conform procedurii prevăzute la articolul 13. Statul membru care a adoptat decizia prevăzută la alineatul (1) o poate menține până la intrarea în vigoare a măsurilor respective."

2. Regulamentul 2015/2283

8. Regulamentul (UE) 2015/2283 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 noiembrie 2015 privind alimentele noi a abrogat Regulamentul nr. 258/97 începând de la 1 ianuarie 2018.

9. Considerentul (6) al Regulamentului 2015/2283 are următorul cuprins:

„Definiția existentă a alimentelor noi din Regulamentul (CE) nr. 258/97 ar trebui să fie clarificată și actualizată cu o referință la definiția generală a alimentelor prevăzută în Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului."

10. Considerentul (8) al Regulamentului 2015/2283 este redactat astfel:

„Domeniul de aplicare al prezentului regulament ar trebui să rămână, în principiu, același ca domeniul de aplicare al Regulamentului (CE) nr. 258/97. Cu toate acestea, pe baza progreselor științifice și tehnologice realizate din 1997 până în prezent, este oportun să se revizuiască, să se clarifice și să se actualizeze categoriile de alimente care constituie alimente noi. Categoriile respective ar trebui să cuprindă insecte întregi sau părți ale acestora."

11. Articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul 2015/2283 prevede că „prezentul regulament se aplică introducerii alimentelor noi pe piața din Uniune."

12. Printre definițiile prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul 2015/2283, noțiunea „aliment nou” este definită la litera (a) după cum urmează:

„Orice aliment care nu a fost utilizat pentru consumul uman la un nivel semnificativ pe teritoriul Uniunii înainte de 15 mai 1997, indiferent de data aderării statelor membre la Uniune și care intră cel puțin în una dintre următoarele categorii:

[…]

(v) alimente care au la bază, sunt izolate sau produse din animale sau din părți ale acestora, cu excepția animalelor obținute prin practici de reproducere tradiționale care au fost utilizate pentru producția alimentară pe teritoriul Uniunii înainte de 15 mai 1997, iar alimentele produse din respectivele animale au un istoric de utilizare în condiții de siguranță alimentară pe teritoriul Uniunii.

[…]”

13. Articolul 35 alineatul (2) din Regulamentul 2015/2283, care este intitulat „Măsuri tranzitorii”, prevede:

„Alimentele care nu intră în domeniul de aplicare al Regulamentului (CE) nr. 258/97, care sunt introduse pe piață în mod legal până la 1 ianuarie 2018 inclusiv și care se încadrează în domeniul de aplicare al prezentului regulament, pot continua să fie introduse pe piață până la adoptarea unei decizii în conformitate cu articolele 10-12 sau cu articolele 14-19 din prezentul regulament după transmiterea unei cereri de autorizare a unui aliment nou sau a unei notificări a unui aliment tradițional provenit dintr-o țară terță, care pot fi depuse până la data specificată în normele de punere în aplicare adoptate în conformitate cu articolul 13 sau, respectiv, cu articolul 20 din prezentul regulament, dar nu mai târziu de 2 ianuarie 2020.”

III. Situația de fapt, procedura națională și întrebarea preliminară

14. Entoma (denumită în continuare „recurenta”) este o întreprindere care comercializează produse constând în viermi de făină, lăcuste și greieri destinate consumului uman sub formă de insecte întregi.

15. Prin decretul din 27 ianuarie 2016, préfet de police de Paris (prefectul de poliție din Paris, Franța) a suspendat introducerea pe piață a acestor produse și a dispus retragerea lor până la obținerea autorizației de introducere pe piață, după o evaluare având ca scop să demonstreze că acestea nu prezintă niciun risc pentru consumator.

16. Recurenta a introdus o acțiune în anulare împotriva acestui decret în fața tribunal administratif de Paris (Tribunalul Administrativ din Paris, Franța). Prin hotărârea din 9 noiembrie 2017, instanța menționată a respins acțiunea. La 22 martie 2018, cour administrative d’appel de Paris (Curtea Administrativă de Apel din Paris, Franța) a respins apelul formulat de recurentă.

17. În fața instanței de trimitere, Conseil d’État (Consiliul de Stat, Franța), sesizat cu recurs, recurenta a susținut în special că instanța de al doilea grad de jurisdicție a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a stabilit că comercializarea produselor sale se afla sub incidența dispozițiilor Regulamentului nr. 258/97. Or, insectele întregi consumate ca atare erau excluse din domeniul de aplicare al acestui din urmă regulament. Insectele întregi beneficiază de măsurile tranzitorii prevăzute la articolul 35 alineatul (2) din Regulamentul 2015/2283. La rândul său, Ministerul Economiei și Finanțelor a susținut că Regulamentul nr. 258/97, care urmărea protejarea sănătății publice, se aplica și insectelor întregi, întrucât consumul acestora din urmă este la fel de riscant precum consumul de ingrediente alimentare separate din animale.

18. În acest context de fapt și de drept, Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța) a decis să suspende procedura și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 1 alineatul (2) litera (e) din Regulamentul din 27 ianuarie 1997 trebuie interpretat în sensul că include în domeniul său de aplicare alimente compuse din animale întregi destinate să fie consumate ca atare sau se aplică numai ingredientelor alimentare separate din insecte?"

19. Recurenta, guvernele francez și italian, precum și Comisia Europeană au prezentat observații scrise.

IV. Analiză

20. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează. Deși nu există nicio îndoială că animalele întregi, inclusiv insectele, intră în prezent sub incidența noului Regulament 2015/2283 (A), este evident că această situație nu se regăsea, pe baza redactării sale, în cazul Regulamentului nr. 258/97 (B). În plus, extinderea de natură teleologică a domeniului de aplicare al unui instrument de drept derivat împotriva formulării sale clare, astfel cum au sugerat în esență guvernele francez și italian, nu are, în opinia noastră, nicio legătură cu interpretarea unui text existent, ci echivalează cu rescrierea efectivă a acestuia (C).

A. Articolul 3 alineatul (2) litera (a) punctul (v) din Regulamentul 2015/2283

21. Într-o manieră mai puțin uzuală, vom începe prin a face referire la dispoziții din legislație care *nu sunt aplicabile* în prezenta cauză: Regulamentul 2015/2283, intrat în vigoare, conform articolului 36 din acesta, la 1 ianuarie 2018, și definiția dată alimentelor noi în acest regulament.

22. Noua definiție a noțiunii „aliment nou" enunțată la articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul 2015/2283 stabilește două condiții cumulative: (i) orice aliment care nu a fost utilizat pentru consumul uman la un nivel semnificativ pe teritoriul Uniunii înainte de 15 mai 1997 *și* (ii) care intră cel puțin în una dintre cele zece categorii enumerate la articolul 3 alineatul (2) litera (a).

23. Din această listă, punctul (v) este pertinent pentru prezenta cauză. Această categorie cuprinde „ *alimente care au la bază, sunt izolate sau produse din animale sau din părți ale acestora*, cu excepția animalelor obținute prin practici de reproducere tradiționale care au fost utilizate pentru producția alimentară pe teritoriul Uniunii înainte de 15 mai 1997, iar alimentele produse din respectivele animale au un istoric de utilizare în condiții de siguranță alimentară pe teritoriul Uniunii" [4].

24. Insectele nu reprezintă, probabil, prima opțiune pentru consumul uman. Cu toate acestea, ele sunt animale (nevertebrate). Prin urmare, viermii de făină, lăcustele și greierii întregi reprezintă în mod clar alimente *care au la bază* animale sau alimente *produse din* acestea. Mai mult, lăsând deoparte glumele pe seama consumului (ne)intenționat, insectele nu au fost utilizate pentru consumul uman la un nivel semnificativ pe teritoriul Uniunii înainte de 15 mai 1997. În plus, considerentul (8) arată în mod explicit că „categoriile de alimente care constituie alimente noi […] ar trebui să cuprindă insecte întregi sau părți ale acestora".

25. Astfel, potrivit noului regim, insectele întregi destinate consumului uman sunt incluse în Regulamentul 2015/2283. Sunt două motive pentru care acest regim, care nu era aplicabil în prezenta cauză, este menționat în primul rând.

4 Sublinierea noastră.

26. Pe de o parte, guvernele francez și italian susțin în esență că noul regim și noile definiții nu fac decât să clarifice situația care exista deja anterior în conformitate cu Regulamentul nr. 258/97. Prin urmare, se impune o comparare a redactării celor două regulamente.

27. Pe de altă parte, relația dintre domeniile de aplicare materiale ale ambelor regulamente are de asemenea relevanță temporală. Din articolul 35 alineatul (2) din Regulamentul 2015/2283 rezultă că produsele care intră în domeniul de aplicare material al noului regulament, dar care nu se află în domeniul de aplicare al regulamentului anterior, produse care se aflau pe piață în mod legal înainte de 1 ianuarie 2018, puteau rămâne pe piață până la 2 ianuarie 2020, cu excepția cazului în care se concretiza orice altă ipoteză la care face trimitere această dispoziție. Astfel, dacă s-ar stabili că produsele în cauză *nu* erau incluse din punct de vedere material în domeniul de aplicare al regulamentului anterior, însă, cu toate acestea, se aflau pe piață *în mod legal* la acea dată, ar rezulta că aceste produse ar putea fi comercializate în continuare în mod provizoriu până la 2 ianuarie 2020.

B. Articolul 1 alineatul (2) litera (e) din Regulamentul nr. 258/97

28. Instanța de trimitere ridică problema dacă animalele întregi, în special insectele întregi destinate consumului uman, erau *deja* incluse în domeniul de aplicare material al Regulamentului nr. 258/97 pentru a stabili dacă, la data faptelor din litigiul principal, la momentul la care Regulamentul nr. 258/97 era încă în vigoare, comercializarea produselor în cauză era supusă autorizării în temeiul Regulamentului nr. 258/97.

29. Potrivit recurentei și Comisiei, din modul de redactare a acestei dispoziții rezultă că alimentele provenite din animale întregi nu intrau sub incidența articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 258/97. Prin urmare, insectele întregi nu făceau parte nici din categoria ingredientelor alimentare separate din animale [articolul 1 alineatul (2) litera (e) din regulament], nici dintr-o altă categorie enumerată la articolul 1 alineatul (2). Guvernele francez și italian contestă această concluzie întemeindu-se pe economia generală și pe finalitatea articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 258/97.

1. Text

30. Articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 258/97 cuprindea două condiții cumulative pentru ca alimentele sau ingredientele alimentare să fie considerate noi și să se încadreze în acel regim de reglementare. Mai întâi, condiția *temporală*: Regulamentul nr. 258/97 se aplica introducerii pe piață (la vremea aceea, piața comunitară) a alimentelor și a ingredientelor alimentare care nu fuseseră utilizate până atunci (anume, înainte de 1997) pentru consumul uman în mod semnificativ în Comunitate. Apoi, exista condiția *materială*: alimentele și ingredientele alimentare trebuiau să se încadreze în una dintre categoriile enumerate la articolul 1 alineatul (2).

31. Instanța de trimitere nu a adresat o întrebare preliminară cu privire la prima condiție, cea *temporală*. Cu toate că aspectele probatorii legate de cine și cum definește „consumul în mod semnificativ” în cadrul Comunității, care ar include Uniunea în ansamblul său, nu numai un stat membru sau o parte a acestuia, ar fi, fără îndoială, interesante, acestea nu fac obiectul prezentei cereri de decizie preliminară.

32. Așadar, trecând de îndată la condiția *materială*, ce trebuie să se înțeleagă prin „ingrediente alimentare separate din insecte”?

33. Nici noțiunea „ingrediente”, nici noțiunea „separate din” nu au fost definite în regulament. Cu toate acestea, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că determinarea semnificației și a sferei de aplicare a termenilor pentru care dreptul Uniunii nu oferă nicio definiție trebuie realizată în raport cu sensul lor obișnuit în limbajul curent, ținând cont de contextul în care sunt utilizați și de obiectivele urmărite de reglementarea din care fac parte [5].

34. Oxford English Dictionary definește *ingredients* (ingrediente) ca fiind *„any of the foods or substances that are combined to make a particular dish*” (oricare dintre alimentele sau substanțele care sunt combinate pentru obținerea unui preparat culinar) și *isolate* (a separa) ca însemnând „ *identifying something and dealing with it separately or, in chemistry biology, obtaining or extracting (for instance a compound) in a pure form*” [a identifica și a aborda ceva separat sau, în chimie-biologie, a obține sau a extrage (de pildă, un compus) în formă pură]. Mai mult, Comisia a arătat că noțiunea de *ingredient* a fost definită într-un alt act al Uniunii ca însemnând „orice substanță sau produs, inclusiv aromele, aditivii alimentari și enzimele alimentare, precum și orice componentă a unui ingredient compus, utilizat(ă) în fabricarea sau prepararea unui produs alimentar și prezent(ă) încă în produsul finit, eventual sub o formă modificată” [6].

35. Astfel, se observă că, indiferent de limba oficială folosită [7], un *ingredient* alimentar este o componentă a unui produs finit compus, mai mare. De regulă, nu este vorba despre un produs destinat consumului în sine și ca atare, ci de unul destinat utilizării ca aditiv pentru crearea altui aliment sau a unui anumit preparat culinar. Desigur, recunoaștem că, în cazul anumitor substanțe, această diferență poate fi oarecum neclară. Există mai multe ingrediente care pot fi consumate ca atare (de exemplu mierea sau zahărul).

36. Această afirmație nu este însă valabilă în cazul animalelor *întregi*. În acest sens, este improbabil ca animalele întregi să constituie un ingredient. Cel puțin pentru oamenii consumatori de carne, acestea sunt *alimentul*, nu un *ingredient alimentar*. Întrucât articolul 1 alineatul (2) litera (e) din Regulamentul nr. 258/97 deosebea clar alimentele (produse) de ingredientele alimentare și se referea doar la acestea din urmă de origine animală, se impune concluzia că animalele consumate ca atare în întregime sau în parte nu puteau fi considerate „ingredient” alimentar în sensul Regulamentului nr. 258/97.

37. Urmează expresia *separate din* animale [8]. Spre deosebire, de exemplu, de „constând în” sau „produs din” [9], expresia „separat din” se referă la un proces de extracție din animal, fie din întregul animal, fie din părți ale acestuia, limitând astfel și mai mult sfera de aplicare a regulamentului în ceea ce privește animalele. „Separat din” poate fi interpretat în două moduri: mai întâi, ca proces chimic, biologic sau mecanic prin care esențe, substraturi, pulberi (în acest sens, practic, orice fel de ingrediente) sunt extrase din animale. Aceasta ar fi cu siguranță interpretarea firească. Apoi, într-o interpretare extensivă, se poate considera că procesul de separare se referă pur si simplu la extragerea mecanică a unui ingredient din corpul unui animal. În acest ultim sens, „separat din” poate însemna și „scos dintr-un animal”, cu referire directă la o anumită parte sau la un anumit organ al unui animal.

5 A se vedea de exemplu Hotărârea din 9 noiembrie 2016, Davitas (C-448/14, EU:C:2016:839, punctul 26), precum și Hotărârea din 26 octombrie 2017, The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:814, punctul 18 și jurisprudența citată).

6 Articolul 2 alineatul (2) litera (f) din Regulamentul (UE) nr. 1169/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare (JO 2011, L 304, p. 18). Cu toate acestea, menționăm că articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 258/97 a exclus explicit din sfera sa de aplicare aromele, aditivii alimentari și solvenții de extracție.

7 De exemplu, în limba franceză, „ingrédients alimentaires”, în limba germană, „Lebensmittelzutaten”, în limba italiană, „ingredienti alimentari”, în limba spaniolă, „ingredientes alimentarios”, în limba polonă, „składniki żywności”, în limba cehă, „složky potravin”, în limba neerlandeză, „voedselingrediënten”.

8 În limba franceză, de exemplu, „isolés à partir d'animaux”, în limba germană, „aus Tieren isolierte”, în limba italiană, „isolati a partire da animali”, în limba spaniolă, „obtenidos a partir de animales”, în limba polonă, „pochodzące od zwierząt”, în limba cehă, „izolované z živočichů”, în limba neerlandeză, „uit dieren zijn geïsoleerd”.

9 Termenii folosiți în prezent în Regulamentul 2015/2283 (a se vedea mai sus, punctele 12 și 23).

38. Cu toate acestea, în nicio interpretare posibilă expresia „separat din” nu s-ar putea referi la întregul animal, cu excepția cazului în care s-ar emite o tautologie în care animale întregi sunt „separate din” animale întregi [10].

39. În fine, combinând într-un singur preparat ingredientele individuale din definiția de la articolul 1 alineatul (2) litera (e) din Regulamentul nr. 258/97, expresia „*ingrediente alimentare separate din animale*”, în sensul obișnuit, s-ar referi la componente derivate din animale care sunt adăugate altor alimente. Cu alte cuvinte: (i) animalele întregi consumate ca atare nu erau incluse, (ii) părțile de animale consumate ca atare nu erau incluse, (iii) animalele întregi folosite ca ingrediente, în măsura în care această utilizare este posibilă, pentru realizarea unui preparat alimentar nu erau incluse, (iv) doar anumite părți sau elemente de animale folosite ca ingrediente puteau fi incluse.

40. Ieșind din sfera abstractă și folosind în schimb un exemplu specific: cum stau lucrurile în ceea ce privește consumul de pulpe de broască? Din interpretarea noastră a înțelesului expresiei „ingrediente alimentare separate din animale” [11], consumul pulpelor de broască de către oameni nu este inclus în domeniul de aplicare al articolului 1 alineatul (2) litera (e) din Regulamentul nr. 258/97. Pulpele de broască sunt părți de animale destinate consumului ca atare, nu un ingredient separat din animale. În schimb, o ipotetică pulbere din pulpe de broască sau făina de broască, dacă acestea ar exista ca ingrediente separate din broaște, ar fi incluse.

41. Așadar, același lucru trebuie să se aplice și în cazul părților de insecte. Este *a fortiori* adevărat atunci când este vorba despre insecte *întregi*. Desigur, Regulamentul nr. 258/97 ar fi putut să se aplice ingredientelor separate din insecte dacă acestea ar fi folosite drept componente în alte produse [12]. Pe de altă parte, pe baza textului, este evident că nu se aplica insectelor întregi destinate consumului ca atare în aceeași măsură în care nu trebuia să se aplice nici unor alte animale întregi.

2. Context

42. Merită evidențiate două elemente de context legislativ: sistemul intern și logica Regulamentului nr. 258/97 (1) și, în măsura în care pot fi determinate, contextul istoric și intenția legislativă (2). Aceste două puncte oferă un răspuns argumentelor structurale invocate de guvernul francez și de guvernul italian cu privire la logica internă și la coerența opțiunilor de reglementare aplicate de legiuitorul comunitar de la acel moment (3).

1) Logica internă: micro-schimbări de structură

43. Este sugestivă o scurtă privire la celelalte categorii specifice cuprinse în articolul 1 alineatul (2) care trebuiau să alcătuiască elementul material al definiției alimentelor noi. Cele șase categorii originare [13] aveau un numitor comun destul de clar: alimentul sau ingredientele alimentare erau modificate fie genetic [literele (a) și (b)], fie la nivel molecular (c), fie la nivel micro(biologic) (d), fie erau create

10 Acordăm atenția cuvenită clarificării de natură factuală transmise de guvernul francez, anume că toate insectele comercializate pentru consum uman pe piața franceză vor fi fost, înainte de punerea pe piață, tratate într-un fel sau altul pentru conservare și pentru transport. Astfel, tehnic vorbind, insectele nu mai sunt *întregi* în momentul comercializării, așa cum sunt stridiile sau ouăle, întrucât au fost cel puțin deshidratate. Chiar dacă, tehnic vorbind, acest argument este corect, în opinia noastră, un greiere deshidratat continuă să fie greiere chiar dacă este comercializat sub formă de chipsuri pentru cunoscători.

11 Lăsând, din nou, la o parte întrebarea dacă în 1997 pulpele de broască erau folosite pentru consumul uman în *mod semnificativ în Comunitate*. Cu siguranță, consumul nu era neglijabil *în Franța*. În ce privește însă *întreaga Uniune*, situația era probabil cu totul alta.

12 Recunoaștem că nu sunt multe exemple din această categorie care îi pot veni cuiva în minte imediat, dacă nu luăm în considerare piața poțiunilor magice (fără îndoială înfloritoare după „Harry Potter”).

13 Reproduse la punctul 5 din prezentele concluzii.

printr-un proces de producție nou, neîntrebuințat în mod curent, care determina modificări semnificative în compoziția sau în structura alimentului. În rezumat și simplificat, intenția clară a instrumentului respectiv era să cuprindă în domeniul său de aplicare micro-schimbările produse în organismele care urmau a fi consumate de oameni.

44. Acest context intern și această logică internă confirmă că interpretarea gramaticală a articolului 1 alineatul (2) litera (e) din Regulamentul nr. 258/97 este corectă: dacă logica categoriilor prevăzute la articolul 1 alineatul (2) ar cuprinde micro-schimbările, ar fi surprinzător dacă, deodată, o categorie dintr-o astfel de enumerare s-ar aplica animalelor întregi care nu au fost în niciun fel modificate la nivel micro. Astfel, însăși structura articolului 1 alineatul (2) explică destul de bine intenția urmărită de legiuitorul Uniunii la litera (e), anume: *ingrediente alimentare separate* (în acest sens, în principal prin proceduri biologice sau chimice sau prin orice altă modalitate care determină modificări la nivel microbiologic) *din animale*.

2) Contextul istoric și intenția legislativă

45. În ceea ce privește contextul istoric și intenția legislativă, Comisia susține că nu este clar dacă legiuitorul Uniunii a avut specific în vedere insectele. Este chiar mai neclar dacă legiuitorul cunoștea riscurile potențiale asociate consumului de astfel de produse. Cel mai probabil, legiuitorul Uniunii a decis să reglementeze doar produsele despre care anticipa că aveau să fie puse pe piață în 1997.

46. Din istoricul legislativ al articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 258/97 reiese că, inițial, Comisia a sugerat o abordare foarte cuprinzătoare. În Proiectul său inițial de regulament din 1992, Comisia propunea includerea produselor „realizate din, constând în sau conținând un organism sau o parte a unui organism care nu are un istoric de utilizare în alimentație”[14]. Această definiție cu siguranță largă a dispărut din propunerea Comisiei modificată după prima citire în Parlamentul European.

47. Astfel, în măsura în care se poate stabili o intenție care poate deriva din text, aceasta reiese din faptul că definiția inițială a fost semnificativ redusă. Legiuitorul Uniunii nu a intenționat să cuprindă în mod exhaustiv alimentele noi care au legătură cu *animale*, cu excepția celor stabilite la articolul 1 alineatul (2) litera (e), anume categoria limitată alcătuită din „ingrediente alimentare separate din animale”. Acest fapt este oarecum de înțeles, întrucât alimentele de origine animală disponibile în 1997 păreau a fi avut o lungă tradiție de utilizare în alimentație. În Europa nu existau alimente noi de acest tip în ceea ce privește animale întregi, iar cele tradiționale făceau deja obiectul altor acte legislative ale Uniunii[15].

48. În fine, constatăm că legiuitorul Uniunii nu a avut o intenție specifică cu privire la *insecte* ca alimente. În fond, de ce ar fi avut? Consumul de insecte întregi sau de părți ale acestora nu era realmente pe meniu în Europa acelei vremi.

3) Interpretarea sau justificarea opțiunii legislative

49. În pofida formulării clare și a argumentelor structurale prezentate mai sus, guvernele francez și italian susțin opinia conform căreia insectele întregi erau cuprinse în sfera de aplicare a Regulamentului nr. 258/97 pe baza economiei generale și a finalității acestuia. Argumentele invocate de aceste guverne în raport cu structura Regulamentului nr. 258/97 sunt în esență două.

14 A doua liniuță din anexa I la Proiectul de regulament [COM/92/295FINAL – SYN 426 (JO 1992, C 190, p. 3)].

15 Alimentele sau ingredientele alimentare „tradiționale” constând în sau separate din părți de animale fac, în mod normal, obiectul, printre alte acte legislative ale UE, Regulamentului (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare (JO 2002, L 31, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 8, p. 68).

50. În primul rând, la articolul 1 alineatul (2) litera (e) al Regulamentului nr. 258/97 apărea o diferențiere clară bazată pe originea vegetală sau animală a alimentelor și a ingredientelor alimentare. Alimentele de origine vegetală erau cuprinzător reglementate de Regulamentul nr. 258/97, acesta vizând „alimente și ingrediente alimentare constând din plante sau separate din plante”. Astfel, articolul 1 alineatul (2) litera (e) se referea la (i) alimente constând din plante, (ii) alimente separate din plante, (iii) ingrediente alimentare constând din plante și (iv) ingrediente alimentare separate din plante[16]. În schimb, în ceea ce privește alimentele de origine animală, articolul 1 alineatul (2) litera (e) viza doar o subcategorie, anume *ingrediente alimentare separate* din animale. În acest temei, guvernul francez susține că, deși formulările folosite cu referire la animale, pe de o parte, și cu referire la plante, pe de altă parte, sunt diferite, acestea trebuie interpretate în același mod.

51. În al doilea rând, există chestiunea logicii interne *în cadrul categoriei de animale* înseși, chestiune care se reduce la întrebarea de ce ar trebui să fie vizate doar ingredientele separate din animale, dar nu animalele întregi. În această privință, guvernul francez susține că ar fi absurd să se diferențieze alimentele de ingredientele alimentare, întrucât, într-un fel sau altul, toate urmează a fi mâncate de consumatori. De asemenea, ar fi lipsit de sens să se aplice regulile privind alimentele noi ingredientelor alimentare care conțin părți de insecte, dar să se excludă insectele întregi, așa cum susține și guvernul italian.

52. În plus, guvernul francez consideră că susținerea conform căreia insectele întregi și părțile acestora nu erau cuprinse în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 258/97 ar reprezenta o încălcare a principiului nediscriminării între întreprinderile care comercializează alimente care conțin insecte și cele care comercializează insecte întregi destinate consumului uman. Întrucât ambele se găsesc în situații comparabile, ambele ar trebui să facă obiectul aceleași reglementări.

53. În opinia noastră, argumentele invocate de guvernul francez sub titlul „economia generală” se încadrează în categoria argumentelor de tip „de ce nu deopotrivă”, argumente cărora, la cel mai elementar nivel și în materie de interpretare a unui text juridic, li se poate răspunde cu „pentru că nu se prevede astfel”. Asemenea de argumente pun sub semnul întrebării opțiunile și categoriile stabilite de legiuitorul Uniunii, sugerând că poate și alte elemente ar fi trebuit incluse. Acestea încep deja să sugereze ceea ce constituie în esență argumentul principal invocat de guvernul francez, pe deplin conturat în raport cu obiectivul și cu finalitatea Regulamentului nr. 258/97: din moment ce obiectivul măsurii este de a proteja sănătatea publică, iar acest guvern consideră că insectele întregi pot pune de asemenea probleme la nivelul sănătății publice, acestea ar trebui deopotrivă să fie incluse, indiferent de ce prevede textul.

54. Vom discuta aceste argumente în secțiunea următoare, cu referire la finalitatea Regulamentului nr. 258/97 și la implicațiile acesteia asupra interpretării noțiunilor cuprinse în regulament. Cu toate acestea, în opinia noastră și în orice caz, răspunsul structural la aceste întrebări a fost deja dat la literele (a) și (b) ale prezentei secțiuni, în măsura în care un astfel de răspuns este necesar atunci când se *interpretează* o dispoziție clară de drept derivat (când, în mod normal, întrebarea căreia trebuie să i se dea un răspuns privește sensul prevederilor legislației), spre deosebire de situația în care este contestată *validitatea* dispoziției (când legiuitorul poate fi într-adevăr întrebat cu privire la motivele pentru includerea sau omisiunea unor alte categorii, trebuind astfel să explice și să justifice logica legislativă subiacentă).

16 Din nou, firește, cu condiția să nu fi fost „alimente și ingrediente alimentare obținute prin practicile de înmulțire sau reproducere tradiționale și care au un istoric de utilizare în condiții de siguranță”.

55. Regulamentul nr. 258/97 pare să fi vizat ingrediente din animale, iar nu animale întregi, întrucât obiectivul global al regulamentului privea modificările aduse alimentelor la nivel micro, nu macro. O cuprindere mai largă a plantelor (întregi) comparativ cu animalele (întregi) pare să fi fost alegerea făcută, întrucât, la momentul adoptării regulamentului, în timp ce plantele erau modificate de decenii [17], la vremea respectivă, europenii nu începuseră să își schimbe obiceiurile de consum în ceea ce privește animalele. Astfel, presupunem că nu era necesar să fie inclusă categoria animalelor întregi, cu excepția celor deja vizate de literele articolului 1 alineatul (2).

C. Textul Regulamentului nr. 258/97 „reinterpretat” în lumina scopurilor sale sau a unuia dintre scopurile sale?

56. Argumentul-cheie invocat de guvernul francez, susținut de trimiteri la mai multe studii și rapoarte prezentate de agențiile sale naționale, se referă la scopul de protecție al Regulamentului nr. 258/97. Acesta se prezintă după cum urmează: obiectivul declarat al Regulamentului nr. 258/97 este protecția sănătății publice. Urmărind realizarea acestui obiectiv, Regulamentul nr. 258/97 ar fi vizat ingredientele alimentare separate din animale. Astfel, ingredientele separate din insecte ar fi fost vizate în aceeași măsură. Dacă legiuitorul Uniunii recunoaște astfel că părțile de insecte ar putea prezenta un risc pentru sănătate și, în consecință, ar trebui vizate de regulament, cu atât mai mult ar trebui vizate insectele întregi, întrucât prezintă aceleași riscuri, dacă nu chiar unele mai mari.

57. Conform recurentei, obiectivul de protecție a sănătății publice urmărit de regulamentul anterior nu are niciun impact asupra faptului că insectele nu au fost incluse în domeniul de aplicare material al acestuia. Textul respectivului regulament este suficient de clar. Așadar, nu este necesar să recurgem la interpretarea teleologică a Regulamentului nr. 258/97.

58. Conform Comisiei, excluderea insectelor întregi corespundea celuilalt obiectiv al Regulamentului nr. 258/97, anume să contribuie la instituirea pieței interne. Dacă legiuitorul Uniunii poate să invoce articolul 114 TFUE pentru a preveni obstacole viitoare în calea schimburilor comerciale care ar rezulta din unele divergențe între legislațiile naționale, apariția unor astfel de obstacole trebuie să fie probabilă, iar măsura în cauză trebuie să aibă ca obiect prevenirea acestora.

59. Guvernul francez, sprijinit de guvernul italian, propune de fapt o *extindere teleologică* a domeniului de aplicare al Regulamentului nr. 258/97. Produse care nu erau incluse trebuie incluse acum, întrucât prezintă același tip de pericol.

60. În arsenalul juridic există o metodă de interpretare denumită *metoda teleologică*: ceea ce, în interpretarea uzuală a noțiunilor folosite în legislația în cauză, este inclus la prima vedere va fi, în cele din urmă, exclus pe cale judiciară, întrucât, având în vedere scopul și obiectivul legislației, nu ar fi trebuit inclus de la început. Noțiunea a ajuns să fie inclusă doar pentru că legiuitorii folosesc de regulă noțiuni largi și deschise. Se poate, așadar, întâmpla ca aplicarea acestora fără o reducere pe cale teleologică să fie excesiv de largă.

61. Cu toate acestea, a porni de la scopurile declarate ale unei măsuri legislative sau, așa cum a subliniat pertinent Comisia, doar de la unul dintre acestea și, pe baza acestuia, în absența sau chiar împotriva unor prevederi clare ale respectivului instrument, a introduce noi categorii, anterior neprevăzute de respectivele legi, poate fi denumită „extindere teleologică a domeniului de aplicare” al unui instrument legislativ. În afară de acest eufemism însă, procedura este mai bine cunoscută sub un alt nume: legiferare.

17 După cum se recunoaște explicit prin trimiterile din considerentul (4) al Regulamentului nr. 258/97 către varietăți noi de plante și către varietăți ale speciilor de plante agricole.

62. Ar fi oarecum ipocrit astfel să se reproșeze acum guvernului francez că nu a respectat această limită în susținerile sale. Este corect să amintim că această Curte are un istoric de respectare a acestei limite a funcției judiciare departe de impecabil. În cele ce urmează, după ce am analizat argumentul conform căruia Regulamentul 2015/2283 reprezintă doar o clarificare a dispozițiilor care fuseseră deja incluse în Regulamentul nr. 258/97 (1), vom încerca să convingem Curtea, încă o dată, să nu se angajeze în astfel de reajustări interpretative *ex post* sau mai degrabă de reformulări ale unei dispoziții altminteri clare de drept derivat (2).

1. Regulamentul 2015/2283: o modificare sau o codificare?

63. Guvernul francez propune ca Regulamentul nr. 258/97 să fie interpretat *în lumina* Regulamentului 2015/2283 pentru a stabili domeniul de aplicare al acestuia din urmă. Acest guvern apreciază că domeniul de aplicare al Regulamentului 2015/2283 nu a fost conceput ca fiind mai larg decât cel al Regulamentului nr. 258/97. Noul regulament doar a clarificat acest domeniu de aplicare, dată fiind evoluția științifică și tehnologică înregistrată începând din anul 1997. Faptul că insectele întregi și părți ale acestora sunt acum incluse în mod expres în noile reglementări nu înseamnă că lucrurile nu stăteau deja așa în cadrul reglementării anterioare.

64. Pentru a susține această teză, guvernul francez se întemeiază pe considerentele (6) și (8) ale Regulamentului 2015/2283. Considerentul (6) enunță: „definiția existentă a alimentelor noi din Regulamentul (CE) nr. 258/97 ar trebui să fie *clarificată și actualizată*” [18]. Conform considerentului (8), „domeniul de aplicare al prezentului regulament ar trebui să rămână, în principiu, același ca domeniul de aplicare al Regulamentului (CE) nr. 258/97. Cu toate acestea, pe baza progreselor științifice și tehnologice realizate din 1997 până în prezent, este oportun *să se revizuiască, să se clarifice și să se actualizeze* categoriile de alimente care constituie alimente noi. Categoriile respective ar trebui să cuprindă insecte întregi sau părți ale acestora” [19].

65. În schimb, aceste două considerente sunt interpretate diferit de recurentă și de Comisie. În special, potrivit recurentei, faptul că insectele întregi intră în prezent în domeniul de aplicare al Regulamentului 2015/2283 nu presupune în mod necesar că acestea intrau deopotrivă sub incidența vechilor reglementări. Includerea insectelor întregi nu reprezintă o simplă clarificare, ci o adăugire la definiția anterioară a alimentelor noi.

66. Ținând seama de modul clar de redactare a acestor două dispoziții, discutat în detaliu în secțiunile precedente din prezentele concluzii, considerăm că argumentul guvernului francez nu se poate susține sub nicio formă. În primul rând, este suficient să comparăm pur și simplu modul de redactare a celor două condiții cuprinse de regulamentele respective: „ingrediente alimentare separate din animale”, pe de o parte, și „alimente care au la bază, sunt izolate sau produse din animale sau din părți ale acestora”, pe de altă parte. În al doilea rând, la nivelul considerentelor citate, guvernul francez pare să se concentreze numai pe cuvântul „clarifice”, omițând în același timp cuvintele „actualizeze” și „revizuiască”, la fel de prezente și de clar formulate.

67. În al treilea rând, pe plan structural, însăși existența unei dispoziții precum articolul 35 alineatul (2) din Regulamentul 2015/2283 demonstrează că legiuitorul Uniunii era pe deplin conștient de faptul că domeniul de aplicare material al acestui regulament este în general mult mai larg decât cel al predecesorului său din 1997. Acesta este și motivul pentru care era necesar să se prevadă o perioadă de tranziție care să țină cont de acele produse care erau introduse pe piață în mod legal la momentul

18 Sublinierea noastră.

19 Sublinierea noastră.

intrării în vigoare a Regulamentului 2015/2283, dar care nu intrau sub incidența Regulamentului nr. 258/97. Potrivit Comisiei, articolul 35 alineatul (2) din Regulamentul 2015/2283 viza într-adevăr *insectele întregi* pentru a se asigura că acestea din urmă pot încă să circule liber, chiar și pentru o perioadă limitată în timp, după intrarea în vigoare a Regulamentului 2015/2283.

68. Astfel, domeniul de aplicare al definiției referitoare la produsele alimentare provenite din animale, prevăzută la articolul 3 alineatul (2) litera (a) punctul (v) din Regulamentul 2015/2283, atunci când este comparat cu articolul 1 alineatul (2) litera (e) din Regulamentul nr. 258/97, reprezintă foarte clar o modificare, extinzând considerabil domeniul de aplicare al acestei definiții.

2. (Re)interpretarea dinamică a domeniului de aplicare al Regulamentului nr. 258/97 prin intermediul scopului său (într-un context social schimbat)?

69. În cele din urmă, rămâne argumentul întemeiat pe necesitatea unei „actualizări jurisprudențiale” a ceea ce ar constitui o normă depășită din legislația Uniunii. Chiar dacă s-ar ajunge la concluzia că nu a existat nicio lacună la acea vreme, din moment ce insectele nu reprezentau realmente o opțiune *à la carte* în 1997, se pare că a apărut o astfel de lacună în 2016, atunci când préfet de police de Paris (prefectul de poliție din Paris) a dispus ca Entoma să le retragă de pe piață. Prin urmare, nu ar trebui să fie posibil să se recurgă la o „interpretare dinamică” a articolului 1 alineatul (2) litera (e) din Regulamentul nr. 258/97 pentru a ajunge la concluzia că animalele întregi intrau în domeniul de aplicare al acestui din urmă regulament ca urmare a evoluției ulterioare a obiceiurilor alimentare și a apariției unor riscuri noi asociate acestei evoluții?

70. Într-adevăr, interpretarea unor noțiuni juridice (nedeterminate) nu ar trebui niciodată să fie statică. Ea trebuie să reacționeze la evoluția societății, atât din punct de vedere tehnic, cât și social [20]. Categoriile morale evoluează de-a lungul timpului [21]. Același lucru este valabil și în cazul definițiilor tehnice, precum cea a noțiunii de „aliment”, de exemplu. Interpretarea unor astfel de noțiuni nu poate rămâne înțepenită în timp.

71. Acestea fiind spuse, există limite până la care un astfel dinamism juridic funcționează atunci când este pus în practică de o instanță. Pot fi menționate trei limite generale, aplicabile transversal, precum și o limită suplimentară, care este deosebit de relevantă în domenii extrem de tehnice.

72. În primul rând, textul în sine reprezintă limita. Interpretarea dinamică propusă trebuie să fie compatibilă cu semnificația obișnuită a termenilor, aceștia fiind interpretați în contextul lor evolutiv. Astfel, în eventualitatea puțin probabilă în care un text de la 1850 ar face referire la „răspunderea pentru vehicule”, interpretată în prezent, conținutul unei astfel de răspunderi ar include un (auto)vehicul, precum și un automobil electric. Dacă textul ar face referire la „răspunderea pentru trăsuri”, strecurarea noțiunii de (auto)vehicul în acest concept ar putea fi în continuare posibilă în anumite condiții. În schimb, dacă textul ar fi formulat astfel: „răspunderea pentru șaretele mici cu două roți destinate publicului trase de un cal”, înglobarea unui (auto)vehicul în cadrul acestei noțiuni nu ar mai fi pur și simplu posibilă.

20 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Confédération paysanne și alții (C-528/16, EU:C:2018:20, punctul 100 și următoarele).

21 A se vedea recent, de exemplu, pentru noțiunea de „moralitate publică”, Hotărârea din 27 februarie 2020, Constantin Film Produktion/EUIPO (C-240/18 P, EU:C:2020:118, punctul 39).

73. Prin urmare, contează ceea ce se poate include într-o manieră plauzibilă în cuprinsul unui text dat, în cadrul neclarității sale semantice imaginabile în mod rezonabil, care ar trebui să constituie limita naturală pentru orice extindere de sens pe cale jurisprudențială. În prezenta cauză, animalele întregi care urmează să fie consumate ca atare nu pot fi pur și simplu asimilate „ingredientelor alimentare separate din animale". Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, cel puțin în ceea ce privește limitele interpretării conforme aplicabile instanțelor naționale [22], această interpretare nu poate fi *contra legem* [23].

74. În al doilea rând, există imperativul securității juridice și de previzibilitate a legii, în special pentru particulari, care trebuie să poată prevedea cel puțin într-o anumită măsură regimul juridic aplicabil și să își adapteze comportamentul în consecință [24]. Îndepărtarea neașteptată și, prin urmare, imprevizibilă de semnificația obișnuită a termenilor transformă navigarea prin orice sistem juridic într-un exercițiu echivalent cu mersul pe nisipuri mișcătoare. Lipsa stabilității juridice în interpretare încurajează cinismul vizavi de norme și nerespectarea legii: de ce să îți mai pese de lege dacă un lucru poate să însemne altceva de pe o zi pe alta?

75. Aceleași limite sunt *a fortiori* aplicabile atunci când actul Uniunii în cauză impune obligații sau sancțiuni [25]. Deși prezenta cauză nu privește sancțiuni, aceasta ține de stabilirea unor obligații în sarcina operatorilor de pe piață pe care aceștia nu le-ar fi avut în virtutea oricărei interpretări obișnuite a normelor aplicabile anterior.

76. În al treilea rând, nici argumentul întemeiat pe separația puterilor în cadrul Uniunii pe plan orizontal, mai frecvent menționat sub denumirea de echilibru instituțional, s-ar putea să nu fie cel mai puternic, având în vedere modalitatea sa concretă de punere în aplicare. Cu toate acestea, în contextul juridic al Uniunii, aceleași limite ale interpretării au de asemenea implicații verticale sau diagonale: extinderea pe cale interpretativă a domeniului de aplicare al unui act al Uniunii are în mod normal drept consecință un efect asupra repartizării competențelor între Uniune și statele membre în respectiva materie.

77. Din acest punct de vedere, prezenta cauză este de natură să intrige. Rolurile tradiționale par a fi oarecum inversate. Guvernele francez și italian nu urmăresc de fapt recuperarea acelui teritoriu normativ care ar fi trebuit să aparțină statelor membre, pe baza unei interpretări corecte a domeniului de aplicare al unui act al Uniunii. Aceste guverne urmăresc să obțină contrariul.

78. Totuși, dacă s-ar menține interpretarea naturală a domeniului de aplicare al Regulamentului nr. 258/97 propusă în secțiunile precedente din prezentele concluzii, aceasta ar însemna că, înainte de intrarea în vigoare a Regulamentului 2015/2283, statele membre ar fi avut întotdeauna libertatea de a reglementa introducerea pe piață a insectelor întregi, dacă ar fi dorit să o facă. Această problemă pur și simplu nu a fost prevăzută de Regulamentul nr. 258/97. Astfel cum a arătat în mod întemeiat Comisia, neincluderea animalelor întregi însemna în practică faptul că statele membre își păstrau competența de a adopta norme privind introducerea pe piață a unor alimente provenite din animale care nu intrau în domeniul de aplicare al regulamentului.

22 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punctul 100), sau Hotărârea din 15 ianuarie 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punctul 39).

23 Dar a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 27 octombrie 2016, Comisia/Germania (C-220/15, EU:C:2016:815, punctele 33-48), în contradicție cu Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Germania (C-220/15, EU:C:2016:534, punctele 23-50).

24 A se vedea în acest sens, de exemplu, Hotărârea din 18 februarie 1982, Zuckerfabrik Franken (77/81, EU:C:1982:70, punctul 23), Hotărârea din 19 iunie 2012, Chartered Institute of Patent Attorneys (C-307/10, EU:C:2012:361, punctul 60), precum și Hotărârea din 2 martie 2017, Glencore Céréales France (C-584/15, EU:C:2017:160, punctul 55). A se vedea de asemenea, în contextul specific al articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 258/97, Concluziile avocatului general Szpunar prezentate în cauza Davitas (C-448/14, EU:C:2016:39, punctul 32).

25 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 29 martie 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Comisia (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punctele 80 și 81), Hotărârea din 5 decembrie 2017, M. A. S. și M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punctele 51-57), precum și Hotărârea din 20 martie 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punctele 46 și 49).

79. Acesta este contextul în care argumentația de ansamblu a guvernului francez nu pare a-și găsi locul. Nu rezultă că Franța ar fi adoptat astfel de norme naționale, fie în temeiul competenței sale păstrate în materie, fie, în cazul în care există dubii, în temeiul articolului 12 alineatul (1) din Regulamentul nr. 258/97. Mai mult, niciun element din dosar nu indică faptul că respectivul stat membru, dacă ar fi considerat că insectele întregi se aflau într-adevăr sub incidența Regulamentului nr. 258/97, în pofida modului de redactare a acestui regulament, ar fi solicitat soluționarea problemei ca fiind o chestiune de interpretare a domeniului de aplicare al acestui regulament în conformitate cu mecanismele care sunt prevăzute în mod expres în acesta [articolul 1 alineatul (3) coroborat cu articolul 13 din Regulamentul nr. 258/97].

80. Acest lucru nu înseamnă că, pe fond, argumentele substanțiale invocate de guvernul francez în ceea ce privește pericolele asociate consumului uman de insecte întregi nu ar fi corecte. Mai degrabă, el servește pentru a sublinia că, dacă s-ar fi dorit transformarea acestor preocupări în norme cu caracter imperativ pe care operatorii de pe piață trebuie să le respecte, ar fi fost mai adecvate alte căi procedurale decât să se urmărească extinderea ulterioară a domeniului de aplicare al unui act al Uniunii la chestiuni în privința cărora în mod vădit acesta nu le era aplicabil.

81. În al patrulea și ultimul rând, există un argument care îndeamnă la prudență jurisprudențială în domenii specifice ale dreptului, în special în cele care privesc chestiuni foarte tehnice, în care instanțele dispun de un nivel redus de expertiză. În astfel de domenii, cel de-al treilea argument de ordin general, care privește separarea puterilor și legitimitatea democratică decurgând din aceasta [26], capătă dimensiuni suplimentare din punctul de vedere al cunoștințelor și al experienței.

82. În cadrul procedurilor legislative, ca parte a procesului politic și deliberativ, atât opiniile publicului, cât și cele ale experților urmează să fie ascultate și trebuie să se spere că punctele lor de vedere sunt luate în considerare. În schimb, instanțele, în special cele care nu colectează expertize sau nu ascultă mărturii ale experților, pur și simplu nu dispun de suficiente informații pentru a lua decizii cu privire la astfel de chestiuni tehnice, în special în privința celor pentru care nu există suficiente cunoștințe sau un consens pe plan științific [27]. Rolul lor în astfel de domenii ar trebui, așadar, să rămână unul minimalist, în cel mai bun caz, concentrându-se în esență pe două elemente: pe de o parte, verificarea existenței flexibilității, a unor garanții și a unor măsuri de adaptare și de precauție constante care să fie integrate în instrumentul în cauză, și anume *dimensiunea procedurală* a gestionării riscurilor și a incertitudinii, și, pe de altă parte, menținerea unei *intervenții limitate din punct de vedere material* la cazurile excepționale de iresponsabilitate legislativă, în împrejurări de natură socială și tehnică radical schimbate [28].

83. Cu toate acestea, în ambele cazuri, dacă s-ar constata că o astfel de legislație este insuficientă, o reacție judiciară mai adecvată într-un astfel de context constă în anularea actului atacat sau a elementelor disociabile ale acestuia, obligând astfel legiuitorul (Uniunii) la un nou exercițiu de reflecție. Rareori se va dovedi a fi o idee bună ca o instanță, inclusiv Curtea, să înceapă să schițeze „în mod interpretativ” noi categorii care necesită o evaluare tehnică sau științifică și cunoștințe aprofundate în materie.

84. În concluzie, fără ca aceste elemente să fie puse de fapt în discuție în mod explicit, din moment ce astfel de aspecte ar avea într-adevăr legătură cu validitatea unui act, este suficient să se arate că, pe de o parte, după cum s-a arătat la punctele precedente din prezenta secțiune, Regulamentul nr. 258/97 conținea clauze și proceduri de protecție și de revizuire care, aparent, nu au fost folosite. În schimb,

26 A se vedea de asemenea, în această privință, Concluziile recente ale avocatului general Hogan prezentate în cauza Austria/Comisia (C-594/18 P, EU:C:2020:352, punctul 42).

27 Pentru recunoașterea realistă și corectă a limitelor controlului jurisdicțional în astfel de chestiuni, a se vedea ordonanța Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală, Germania) din 23 octombrie 2018 în cauza nr. 1 BvR 2523/13 (ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20181023.1bvr252313).

28 În detaliu, în Concluziile noastre prezentate în cauza Confédération paysanne și alții (C-528/16, EU:C:2018:20, punctele 139-141) sau în Concluziile noastre prezentate în cauza Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, punctul 90).

legiuitorul Uniunii a reacționat într-adevăr la schimbarea de natură socială și științifică, în măsura în care aceasta vizează alimentele noi compuse din animale, așa cum o demonstrează destul de clar adoptarea unui nou regulament, Regulamentul 2015/2283. Acestui din urmă regulament nu i se poate conferi însă o aplicare retroactivă *de facto* prin intermediul unei „interpretări jurisprudențiale" contestabile a regulamentului anterior.

V. Concluzie

85. Propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța) după cum urmează:

— Animalele întregi care sunt destinate consumului ca atare, inclusiv insectele întregi, nu erau incluse în domeniul de aplicare al articolului 1 alineatul (2) litera (e) din Regulamentul (CE) nr. 258/97 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 ianuarie 1997 privind alimentele și ingredientele alimentare noi.