Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 9. júla 2020[1]

Vec C-526/19

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Bezpečnosť potravín – Nové potraviny a nové prídavné látky – Nariadenie (ES) č. 258/97 – Článok 1 ods. 2 – Prídavné látky izolované zo zvierat – Celý hmyz určený na ľudskú spotrebu – Výklad vecnej pôsobnosti nariadenia"

I. Úvod

1. Je hmyz novou potravinou? Z hľadiska ľudskej histórie určite nie. Z perspektívy práva Únie však odpoveď nie je taká jednoznačná. Možno predpokladať, že až do 15. mája 1997, čo je relevantný dátum stanovený v nariadení (ES) č. 258/97[2], sa hmyz nepoužíval „pre ľudskú výživu vo významnom rozsahu v rámci spoločenstva". Môžu však aj múčiare, kobylky a cvrčky spadať do druhej časti definície nových potravín, ktorej sa týka tento návrh na začatie prejudiciálneho konania a podľa ktorej ide o „prídavné látky, izolované zo zvierat"?

2. Podľa mňa nie. Je tu však výslovná výzva francúzskej a talianskej vlády, ktoré Súdny dvor požiadali, aby súdnym zásahom vyplnil medzeru vytvorenú normotvorcom Únie v roku 1997. Pozvanie by sa nemalo ignorovať, a už vôbec nie v prípade, ktorý sa týka takých lahôdok ako v prejednávanej veci. Takéto pozvanie sa však môže, a v tomto prípade dokonca musí slušne odmietnuť, pričom je vhodné pripomenúť, že existuje hranica medzi tým, čo sa stále môže nazývať „súdny výklad" jasného ustanovenia sekundárneho práva, a tým, čo už je jeho *ex post* prepisovaním.

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady z 27. januára 1997 o nových potravinách a nových prídavných látkach (Ú. v. ES L 43, 1997, s. 1; Mim. vyd. 13/018, s. 244)

II. Právny rámec

A. Právo EÚ

1. Nariadenie č. 258/97

3. Odôvodnenie 1 nariadenia Európskeho Parlamentu a Rady č. 258/97 o nových potravinách a nových prídavných látkach stanovovalo: „… rozdiely medzi vnútroštátnymi právnymi predpismi o nových potravinách a nových prídavných látkach môžu brániť voľnému pohybu potravín… [a] vytvoriť podmienky nekalej hospodárskej súťaže, a tým priamo pôsobiť na fungovanie vnútorného trhu“.

4. Odôvodnenie 2 uvádzalo: „… s cieľom ochrany zdravia verejnosti je nevyhnutné zabezpečiť, aby nové potraviny a nové prídavné látky boli jednotne posudzované postupmi platnými v spoločenstve predtým, než budú umiestnené na trhu spoločenstva…“.

5. Podľa pôvodného znenia [3] článku 1 nariadenia č. 258/97:

„1. Táto smernica [Toto nariadenie – *neoficiálny preklad*] pojednáva o umiestnení nových potravín a nových prídavných látok na trhu spoločenstva.

2. Táto smernica [Toto nariadenie – *neoficiálny preklad*] platí pre umiestnenie potravín a prídavných látok na trhu v rámci spoločenstva, ktoré doteraz neboli používané pre ľudskú výživu vo významnom rozsahu v rámci spoločenstva a ktoré spadajú do nasledujúcich kategórií:

a) potraviny a prídavné látky obsahujúce alebo pozostávajúce z geneticky modifikovaných organizmov v zmysle smernice 90/220/EHS;

b) potraviny a prídavné látky vyrobené z geneticky modifikovaných organizmov, ktoré však neobsahujú;

c) potraviny a prídavné látky s novou alebo zámerne modifikovanou primárnou molekulovou štruktúrou;

d) potraviny a prídavné látky pozostávajúce alebo izolované z mikroorganizmov húb alebo rias;

e) potraviny a prídavné látky pozostávajúce alebo izolované z rastlín, a prídavné látky, izolované zo zvierat, s výnimkou potravín a prídavných látok získaných rozmnožovacími alebo chovnými metódami, ktoré sú dlhodobo považované za bezpečné;

f) potraviny a prídavné látky, u ktorých bol použitý doteraz nepoužitý výrobný proces, ak tento proces vedie k značným zmenám v zložení alebo štruktúre potravín alebo prídavných látok, ktoré majú následkom toho ovplyvnenú výživovú hodnotu, metabolizmus alebo zvýšenú hladinu nežiadúcich látok.

3. V prípade potreby možno určiť v súlade s postupom uvedeným v článku 13, či určitý typ potraviny alebo prídavnej látky spadá pod odsek 2 tohto článku.“

3 V znení prijatom v roku 1997 a zverejnenom v Ú. v. ES L 43, 1997, s. 1; Mim. vyd. 13/018, s. 244. Následné zmeny a doplnenia nariadenia však písmená a) a b) z odseku 2 odstránili. Ich obsah bol prebratý do iných opatrení sekundárneho práva.

6. Podľa článku 3 ods. 1 nariadenia č. 258/97:

„Potraviny a prídavné látky, zahrnuté do tejto smernice, nesmú:

– byť nebezpečné pre spotrebiteľa,

– zavádzať spotrebiteľa,

– líšiť sa od potravín alebo prídavných látok, ktoré nahrádzajú, do takej miery, že by ich normálna konzumácia bola nutrične nevýhodná pre spotrebiteľa“.

7. Článok 12 rovnakého nariadenia stanovuje:

„1. Ak členský štát, v dôsledku novej informácie alebo opakovaného posúdenia dovtedy platnej informácie, získa presnejšie podklady, podľa ktorých použitie niektorej potraviny alebo prídavnej látky vyhovujúcej tejto smernici ohrozuje ľudské zdravie alebo životné prostredie, tento členský štát môže buď dočasne obmedziť alebo zastaviť obchodovanie a používanie danej potraviny alebo prídavnej látky na svojom území. Okamžite informuje ostatné členské štáty a Komisiu s uvedením dôvodov svojho rozhodnutia.

2. Komisia posúdi dôvody uvedené v odseku 1 čo najskôr v rámci Stáleho výboru pre potraviny; prijme opatrenia v súlade s postupom, uvedeným v článku 13. Členský štát, ktorý prijal rozhodnutie uvedené v odseku 1, môže predĺžiť jeho platnosť do doby, kým nadobudnú opatrenia účinnosť.“

2. Nariadenie 2015/2283

8. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2283 z 25. novembra 2015 o nových potravinách od 1. januára 2018 zrušilo nariadenie č. 258/97.

9. Odôvodnenie 6 nariadenia 2015/2283 znie:

„Súčasné vymedzenie nových potravín uvedené v nariadení (ES) č. 258/97 by sa malo objasniť a aktualizovať odkazom na všeobecné vymedzenie potravín v zmysle nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002.“

10. Odôvodnenie 8 nariadenia 2015/2283 uvádza:

„Rozsah pôsobnosti tohto nariadenia by mal v zásade zostať rovnaký ako rozsah pôsobnosti nariadenia (ES) č. 258/97. Na základe vedeckého a technologického vývoja, ktorý nastal od roku 1997, je vhodné prehodnotiť, objasniť a aktualizovať kategórie potravín, ktoré predstavujú nové potraviny. Tieto kategórie by mali zahŕňať celý hmyz a jeho časti…“

11. Článok 2 ods. 1 nariadenia č. 2015/2283 stanovuje, že „toto nariadenie sa vzťahuje na umiestňovanie nových potravín na trh v Únii“.

12. Medzi definíciami uvedenými v článku 3 ods. 2 nariadenia č. 2015/2283 je „nová potravina“ v písm. a) definovaná ako:

„akákoľvek potravina, ktorá nebola v Únii pred 15. májom 1997 vo významnej miere používaná na ľudskú spotrebu, a to bez ohľadu na dátumy pristúpenia členských štátov k Únii, a ktorá patrí aspoň do jednej z týchto kategórií:

…

v) potraviny pozostávajúce, izolované alebo vyrobené zo zvierat alebo ich častí s výnimkou zvierat získaných tradičnými chovnými metódami používanými v potravinárskej výrobe pred 15. májom 1997 a potravín z týchto zvierat, ktoré majú históriu bezpečného používania v Únii.

…“

13. Článok 35 nariadenia 2015/2283, nazvaný „Prechodné opatrenia“, uvádza vo svojom odseku 2:

„Potraviny, ktoré nepatria do pôsobnosti nariadenia (ES) č. 258/97, ktoré sú umiestnené na trhu v súlade s právnymi predpismi do 1. januára 2018 a ktoré spadajú do pôsobnosti tohto nariadenia, môžu byť naďalej umiestňované na trhu až do prijatia rozhodnutia v súlade s článkami 10 až 12 alebo článkami 14 až 19 tohto nariadenia v nadväznosti na žiadosť o povolenie novej potraviny alebo na oznámenie tradičnej potraviny z tretej krajiny predloženú do dátumu uvedeného vo vykonávacích predpisoch prijatých v súlade s článkom 13 alebo 20 tohto nariadenia, ale najneskôr do 2. januára 2020.“

III. Skutkové okolnosti, konanie na vnútroštátnom súde a prejudiciálna otázka

14. Entoma (ďalej len „navrhovateľka“) je spoločnosť uvádzajúca na trh výrobky, ktoré pozostávajú z múčiarov, kobyliek a cvrčkov a sú určené na ľudskú spotrebu vo forme celého hmyzu.

15. Rozhodnutím z 27. januára 2016 préfet de police de Paris (Policajný prefekt Paríža, Francúzsko) pozastavil umiestňovanie týchto výrobkov na trh a nariadil ich stiahnutie až do získania povolenia na ich umiestnenie na trh po posúdení, ktoré malo preukázať, že nie sú nebezpečné pre spotrebiteľa.

16. Navrhovateľka podala proti tomuto rozhodnutiu žalobu o neplatnosť na tribunal administratif de Paris (Správny súd Paríž, Francúzsko). Rozsudkom z 9. novembra 2017 tento súd žalobu zamietol. Dňa 22. marca 2018 Cour administrative d’appel de Paris (Odvolací správny súd Paríž, Francúzsko) odmietol odvolanie, ktoré podala navrhovateľka.

17. Navrhovateľka podala na vnútroštátny súd Conseil d’État (Štátna rada, Francúzsko) kasačný opravný prostriedok a okrem iného v ňom tvrdí, že odvolací správny súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že na uvádzanie výrobkov, ktoré navrhovateľka predávala, na trh, sa vzťahuje nariadenie č. 258/97. Toto nariadenie sa pritom nevzťahuje na hmyz, ktorý sa konzumuje celý. Na takýto hmyz sa vzťahujú prechodné opatrenia uvedené v článku 35 ods. 2 nariadenia 2015/2283. Ministre de l’Économie et des Finances (Minister hospodárstva a financií, Francúzsko) tvrdí, že nariadenie č. 258/97, ktoré sledovalo cieľ verejného zdravia, sa tiež vzťahovalo na celý hmyz, pretože konzumácia takého hmyzu je rovnako nebezpečná ako konzumácia prídavných látok izolovaných zo zvierat.

18. V tomto skutkovom a právnom rámci Conseil d’État (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 1 ods. 2 písm. e) nariadenia z 27. januára 1997 vykladať v tom zmysle, že zaraďuje do jeho pôsobnosti potraviny pozostávajúce z celých zvierat, ktoré sú určené na konzumáciu ako také, alebo sa uplatňuje iba na prídavné látky izolované z hmyzu?“

19. Písomné pripomienky predložila navrhovateľka, francúzska a talianska vláda, ako aj Európska komisia.

IV. Posúdenie

20. Tieto návrhy sú rozdelené nasledovne. Je síce nepochybné, že na celé zvieratá, vrátane hmyzu, sa v súčasnosti vzťahuje nové nariadenie 2015/2283 (A), nebolo to tak v prípade nariadenia č. 258/97, ako vyplýva z jeho znenia (B). Okrem toho sa domnievam, že pri zámernom rozšírení pôsobnosti normy sekundárneho práva v rozpore s jeho jednoznačným znením, ako to navrhuje francúzska a talianska vláda, nejde o výklad existujúceho znenia, ale skôr o napísanie nového textu (C).

A. Článok 3 ods. 2 písm. a) bod v) nariadenia 2015/2283

21. Trochu nezvyčajne začnem právnou úpravou, ktorá sa v prejednávanej veci *neuplatňuje*: nariadením 2015/2283, ktoré v zmysle svojho článku 36 nadobudlo účinnosť 1. januára 2018, a definíciou novej potraviny nachádzajúcou sa v jeho texte.

22. Nová definícia „novej potraviny“ v článku 3 ods. 2 písm. a) nariadenia 2015/2283 obsahuje dve kumulatívne kritériá: i) ide o akúkoľvek potravinu, ktorá nebola v Únii pred 15. májom 1997 vo významnej miere používaná na ľudskú spotrebu, *a* ii) patrí aspoň do jednej z desiatich kategórií uvedených v článku 3 ods. 2 písm. a).

23. V prejednávanej veci je relevantný bod v) tohto zoznamu. Táto kategória zahŕňa „*potraviny pozostávajúce, izolované alebo vyrobené zo zvierat alebo ich častí* s výnimkou zvierat získaných tradičnými chovnými metódami používanými v potravinárskej výrobe pred 15. májom 1997 a potravín z týchto zvierat, ktoré majú históriu bezpečného používania v Únii“.[4]

24. Hmyz nám možno nenapadne ako očividný príklad niečoho, čo človek konzumuje. Ide však o (bezstavcové) zvieratá. Celé múčiare, kobylky a cvrčky teda zjavne sú potravinami *pozostávajúcimi zo* zvierat alebo potravinami *vyrobenými zo* zvierat. Okrem toho hmyz – odhliadnuc od vtipov o jeho (ne)úmyselnej konzumácii – sa nesporne vo významnej miere nepoužíval na ľudskú spotrebu pred 15. májom 1997. Navyše odôvodnenie 8 výslovne uvádza, že „kategórie potravín, ktoré predstavujú nové potraviny… by mali zahŕňať celý hmyz a jeho časti…“.

25. V zmysle nového systému teda celý hmyz určený na ľudskú spotrebu spadá do pôsobnosti nariadenia 2015/2283. Tento systém, hoci sa v prejednávanej veci neuplatňuje, spomínam na úvod z dvoch dôvodov.

26. Po prvé francúzska a talianska vláda v podstate tvrdia, že nový systém a nové definície len objasňujú to, čo už vyplývalo z nariadenia č. 258/97. Je preto vhodné oba systémy porovnať.

27. Po druhé vzťah medzi vecnými pôsobnosťami oboch nariadení má význam aj z časového hľadiska. Z článku 35 ods. 2 nariadenia 2015/2283 vyplýva, že potraviny, ktoré spadajú do vecnej pôsobnosti nového nariadenia, ale nepatria do pôsobnosti predchádzajúceho nariadenia, a boli umiestnené na trhu v súlade s právnymi predpismi do 1. januára 2018, môžu byť naďalej umiestňované na trhu do 2. januára 2020, pokiaľ nenastane jeden z ďalších predpokladov uvedených v tomto ustanovení. Ak by sa teda zistilo, že dotknuté potraviny síce *nespadali* do vecnej pôsobnosti predchádzajúceho nariadenia, ale boli v tom čase *zákonne* umiestnené na trhu, vyplývalo by z toho, že uvádzanie týchto výrobkov na trh by mohlo prechodne pokračovať až do 2. januára 2020.

4 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

B. Článok 1 ods. 2 písm. e) nariadenia č. 258/97

28. Vnútroštátny súd sa pýta, či celé zvieratá, najmä celý hmyz určený na ľudskú spotrebu, *už* spadal do vecnej pôsobnosti nariadenia č. 258/97, aby sa zistilo, či sa v čase skutkových okolností vo veci samej, keď bolo stále účinné nariadenie č. 258/97, vzťahovalo na uvádzanie dotknutých výrobkov na trh povolenie podľa tohto nariadenia.

29. Podľa navrhovateľky a Komisie zo znenia tohto ustanovenia vyplýva, že na potraviny pozostávajúce z celých zvierat sa článok 1 ods. 2 nariadenia č. 258/97 nevzťahoval. Celý hmyz preto nespadal ani do kategórie prídavných látok izolovaných zo zvierat [článok 1 ods. 2 písm. e) nariadenia], ani do inej kategórie v článku 1 ods. 2 Francúzska a talianska vláda tento záver spochybňujú vzhľadom na všeobecný systém a cieľ článku 1 ods. 2 nariadenia č. 258/97.

1. Znenie

30. Článok 1 ods. 2 nariadenia č. 258/97 obsahoval dve kumulatívne podmienky, ktoré museli byť splnené, aby sa potravina alebo prídavná látka mohli označiť za nové a mohli spadať do tohto regulačného systému. Prvá podmienka bola *časová*: nariadenie č. 258/97 sa uplatňovalo na umiestnenie potravín a prídavných látok na trh vtedajšieho Spoločenstva, pričom tieto potraviny a prídavné látky predtým (teda pred rokom 1997) neboli v rámci Spoločenstva používané vo významnom rozsahu na ľudskú výživu. Druhá podmienka bola *vecná*: potraviny a prídavné látky mali spadať do jednej z kategórií uvedených v článku 1 ods. 2.

31. Prvú *časovú* podmienku vnútroštátny súd nespochybňuje. Hoci by bolo nesporne zaujímavé sledovať aspekty dokazovania spojené s tým, kto a ako preukáže „významný rozsah používania na ľudskú výživu“ v rámci Spoločenstva, ktorý by zahŕňal Úniu ako celok, a nie iba jeden členský štát alebo jeho časť, takéto otázky nie sú predmetom tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

32. Preto je možné sa hneď zamerať na *vecnú* podmienku, teda ako treba rozumieť výrazu „prídavné látky izolované zo zvierat“.

33. Nariadenie nedefinovalo ani pojem „prídavné látky“, ani výraz „izolované z“. Podľa ustálenej judikatúry sa však určenie významu a rozsahu pojmov, pre ktoré právo Únie neobsahuje definíciu, musí vykonať podľa ich obvyklého významu v bežnom jazyku, pričom sa zároveň zohľadnia súvislosti, v ktorých sa používajú, ako aj účel sledovaný právnou úpravou, v ktorej sa nachádzajú. [5]

34. *Oxford English Dictionary* definuje *prídavné látky* ako „akékoľvek potraviny alebo látky, ktorých spojením vzniká konkrétne jedlo“ a výraz *izolovať* ako „identifikovať niečo a zaobchádzať s tým samostatne alebo v chémii a biológii získať alebo vyňať (napríklad zlúčeninu) v čistej podobe“. Okrem toho Komisia poukazuje na to, že pojem *prídavná látka* je v inom opatrení Únie definovaný ako zložka, teda „akákoľvek látka alebo výrobok vrátane aróm, prídavných látok v potravinách a potravinárskych enzýmov a akákoľvek iná súčasť zloženej zložky, ktorá sa používa pri výrobe alebo príprave potraviny a ktorá sa nachádza v konečnom výrobku dokonca aj v pozmenenom stave“. [6]

5 Pozri napríklad rozsudky z 9. novembra 2016, Davitas (C-448/14, EU:C:2016:839, bod 26), a z 26. októbra 2017, The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:814, bod 18 a citovaná judikatúra).

6 Článok 2 ods. 2 písm. f) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 z 25. októbra 2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom (Ú. v. EÚ L 304, 2011, s. 18). Je však potrebné poznamenať, že článok 2 ods. 1 nariadenia č. 258/97 výslovne zo svojej pôsobnosti vylučoval prísady, dochucovacie látky a extrakčné rozpúšťadlá.

35. *Prídavná látka* je teda v akomkoľvek z používaných jazykov[7] súčasťou väčšieho zloženého konečného výrobku. Zvyčajne nejde o výrobok, ktorý sa sám osobe konzumuje, ale má sa pridať, aby sa vytvorila iná potravina alebo konkrétne jedlo. Uznávam, že takéto vymedzenie by mohlo byť v súvislosti s niektorými látkami trochu nejasné. Existuje niekoľko prídavných látok, ktoré možno konzumovať samostatne (napríklad med alebo cukor).

36. To ale nie je prípad *celých* zvierat. V tomto zmysle je nepravdepodobné, že by celé zvieratá mohli byť prídavnou látkou. Prinajmenšom pre ľudí, ktorí jedia mäso, sú tieto zvieratá *potravinou*, a nie *prídavnou látkou*. Keďže článok 1 ods. 2 písm. e) nariadenia č. 258/97 jasne rozlišovalo medzi potravinami, resp. potravinovými výrobkami a prídavnými látkami a v súvislosti so zvieratami sa vzťahovalo iba na prídavné látky, je potrebné dospieť k záveru, že zvieratá, ktoré sú konzumované ako také, a to buď celé alebo čiastočne, nemožno považovať za „prídavnú látku“ v zmysle nariadenia č. 258/97.

37. Potom je tu pojem *izolované zo* zvierat.[8] Na rozdiel od výrazov „pozostávajúce zo“ alebo „vyrobené zo“,[9] tento pojem označuje postup vyňatia niečoho zo zvieraťa, či už z celého zvieraťa alebo z jeho časti, čím sa ďalej zužuje pôsobnosť tohto nariadenia vo vzťahu k zvieratám. Pojem „izolované zo“ možno vykladať dvoma spôsobmi: po prvé ako chemický, biologický alebo mechanický postup, ktorým sa zo zvierat vynímajú výťažky, substráty, prášok alebo v tomto zmysle akýkoľvek typ prídavnej látky. To je nepochybne prirodzenejší výklad. Po druhé by zrejme bolo možné postup izolovania trochu nadnesene vykladať ako mechanické vyňatie prídavnej látky z tela zvieraťa. V takomto zmysle by význam pojmu „izolované z“ možno mohol tiež spočívať v oddelení niečoho od zvieraťa a mohlo by sa tak vlastne odkazovať na samostatnú časť zvieraťa alebo na orgán.

38. Nijaký možný výklad pojmu „izolované zo“ by však nemohol viesť k tomu, že by sa odkazovalo na celé zviera, inak by vznikla tautológia, podľa ktorej by sa celé zvieratá „izolovali z“ celých zvierat.[10]

39. Ak teda spojíme jednotlivé prísady definície v článku 1 ods. 2 písm. e) nariadenia č. 258/97 do jedného jedla, z prirodzeného výkladu výrazu *prídavné látky izolované zo zvierat* vyplýva, že odkazuje na zložky získané zo zvierat, ktoré sa pridávajú do iných potravín. Inak povedané i) celé zvieratá, ktoré sa konzumujú v celistvosti, do takejto definície nespadali, ii) časti zvierat, ktoré sa ako také konzumujú, do takejto definície rovnako nespadali, iii) celé zvieratá používané ako prídavná látka pri príprave jedla v rozsahu, v akom je to možné, tiež do takejto definície nespadali, iv) do definície spadali iba osobitné časti alebo zložky zvierat používaných ako prídavná látka.

40. Zanechajme abstraktné úvahy a zamerajme sa na konkrétny príklad: ako pristupovať ku konzumácii žabích stehienok? Výraz „prídavné látky izolované zo zvierat“,[11] vnímam tak, že ľudská konzumácia žabích stehienok by nespadala do pôsobnosti článku 1 ods. 2 písm. e) nariadenia č. 258/97. Žabie stehienka sú časťou zvierat, ktorá sa konzumuje ako taká, a nie ako prídavná látka izolovaná zo zvierat. Do pôsobnosti uvedeného ustanovenia by naopak mohol spadať prášok zo žabích stehienok alebo žabia múka, ak by vôbec existovali ako prídavné látky izolované zo žiab.

7 Napríklad vo francúzštine „ingrédients alimentaires“; v nemčine „Lebensmittelzutaten“; v taliančine „ingredienti alimentari“; v španielčine „ingredientes alimentarios“; v poľštine „składniki żywności“; v češtine „složky potravin“; v holandčine „voedselingrediënten“.

8 Napríklad vo francúzštine „isolés à partir d'animaux“; v nemčine „aus Tieren isolierte“; v taliančine „isolati a partire da animali“; v španielčine „obtenidos a partir de animales“; v poľštine „pochodzące od zwierząt“; v češtine „izolované z živočichů“; v holandčine „uit dieren zijn geïsoleerd“.

9 Tieto pojmy sa v súčasnosti používajú v nariadení 2015/2283 (pozri vyššie, body 12 a 23).

10 Pritom beriem do úvahy skutkové objasnenie francúzskej vlády, podľa ktorého všetok hmyz, ktorý sa predáva na účely ľudskej spotreby na francúzskom trhu, je v čase uvádzania na trh nejakým spôsobom spracovaný na účely konzervácie a prepravy. Pri predaji teda takýto hmyz nie je prísne vzaté *celý*, ako napríklad ustrice alebo vajíčka, pretože z neho je odstránená prinajmenšom voda. Toto tvrdenie síce je technicky pravdivé, podľa mňa však sušený cvrček zostáva cvrčkom, aj keď sa predáva ako lahôdkový lupienok.

11 V tomto prípade nechajme opäť bokom otázku, či sa v roku 1997 žabie stehienka používali *v rámci Spoločenstva vo významnom rozsahu* na ľudskú spotrebu. Ich spotreba *vo Francúzku* určite nebola zanedbateľná. V *Únii ako celku* to však mohlo byť úplne inak.

41. Rovnaký prístup sa musí uplatniť na časti hmyzu. To isté platí *a fortiori* pre *celý* hmyz. Nariadenie č. 258/97 sa mohlo teoreticky uplatňovať na prídavné látky izolované z hmyzu, ak by sa takéto látky používali ako zložky iných výrobkov.[12] Ak však vychádzame z jeho znenia, jasne sa neuplatňovalo na celý hmyz, ktorý sa má ako taký konzumovať, a rovnako sa nemalo uplatňovať ani na iné celé zvieratá.

2. Kontext

42. Za zmienku stoja dva prvky legislatívneho kontextu: vnútorný systém a logika nariadenia č. 258/97 (1) a historický kontext a legislatívny zámer v rozsahu, v akom je možné ich zistiť (2). Práve z týchto dvoch aspektov vyplýva odpoveď na systémové tvrdenia francúzskej a talianskej vlády týkajúce sa vnútornej logiky a zrozumiteľnosti rozhodnutí normotvorcu Spoločenstva (3).

1) Vnútorná logika: mikrozmeny v štruktúre

43. Pohľad na iné osobitné kategórie článku 1 ods. 2, ktoré mali spoluvytvárať vecnú stránku definície nových potravín, nám veľa napovedá. Pôvodných šesť kategórií[13] malo celkom jasného spoločného menovateľa: potraviny alebo prídavné látky boli modifikované buď geneticky [písmená a) a b)] alebo na úrovni molekulovej štruktúry [písmeno c)] alebo na (mikro)biologickej úrovni [písmeno d)] alebo boli vytvorené doteraz nepoužitým výrobným procesom, ktorý vedie k značným zmenám v zložení alebo štruktúre potravín [písm. f)]. Ak to zhrniem a zjednoduším, tento právny nástroj sa mal zjavne vzťahovať na mikrozmeny v organizmoch, ktoré mali byť v konečnom dôsledku predmetom ľudskej spotreby.

44. Tento vnútorný kontext a logika len potvrdzujú, že doslovný výklad článku 1 ods. 2 písm. e) nariadenia č. 258/97 je správny: ak sa logika vzťahujúca sa na kategórie článku 1 ods. 2 má uplatňovať na mikrozmeny, bolo by dosť prekvapujúce, ak by sa kategória z takého zoznamu zrazu uplatňovala na celé zvieratá bez toho, aby tieto zvieratá boli predmetom zmeny na uvedenej mikroúrovni. Celkový systém článku 1 ods. 2 teda dosť dobre vysvetľuje cieľ, ktorý normotvorca Únie sledoval v písmene e), a tým je zamerať sa presne na to, čo je v tomto ustanovení uvedené: *prídavné látky izolované* (v tomto zmysle predovšetkým biologicky alebo chemicky alebo akýmkoľvek iným spôsobom zahŕňajúcim zmeny na mikrobiologickej úrovni) *zo zvierat*.

2) Historický kontext a legislatívny zámer

45. Pokiaľ ide o historický kontext a legislatívny zámer, Komisia tvrdí, že nie je isté, či sa normotvorca Únie chcel osobitne zamerať na hmyz. Ešte menej isté je, či si bol vedomý rizík, ktoré so sebou konzumovanie takýchto výrobkov prináša. Je pravdepodobné že normotvorca EÚ sa rozhodol regulovať len tie výrobky, ktorých umiestňovanie na trh v roku 1997 očakával.

46. Legislatívna história článku 1 ods. 2 nariadenia č. 258/97 poukazuje na to, že Komisia pôvodne navrhovala dosť široký prístup. Vo svojom pôvodnom návrhu nariadenia v roku 1992 totiž navrhovala zahrnutie výrobkov „vyrábaných alebo pozostávajúcich z organizmov, prípadne častí organizmov, ktoré v minulosti neboli používané ako potravina, alebo ktoré takéto organizmy alebo ich časti obsahujú“ [*neoficiálny preklad*].[14] Táto naozaj široká definícia sa už v upravenom návrhu Komisie po prvom čítaní v Európskom parlamente nenachádza.

12 Uznávam, že v tejto súvislosti nie je veľa zjavných príkladov, ak teda neberieme do úvahy trh s čarovnými nápojmi (ktorý po vydaní Harryho Pottera nepochybne prekvitá).

13 Uvedených vyššie v bode 5.

14 Príloha I, druhá zarážka návrhu nariadenia [KOM/92/295FINAL - SYN 426 (Ú. v. ES C 190, 1992, s. 3)].

47. Ak teda možno vnímať nejaký zámer, je ním skôr skutočnosť, že pôvodná rozsiahla definícia bola výrazne zúžená. Zámerom normotvorcu Únie nebolo všeobecne zahrnúť nové potraviny týkajúce sa *zvierat*, s výnimkou obmedzenej podkategórie „prídavných látok izolovaných zo zvierat“, ktorá zostala v článku 1 ods. 2 písm. e). To je vlastne pochopiteľné, pretože v roku 1997 sa potraviny pochádzajúce zo zvierat už dlho používali ako potraviny. Pokiaľ išlo o celé zvieratá, v Európe v tom čase neboli nijaké nové potraviny a tradičné potraviny už boli predmetom úpravy iných právnych predpisov Únie.[15]

48. Napokon sa zdá, že pokiaľ išlo o *hmyz* ako potravinu, normotvorca Únie nemal nijaký osobitný zámer. Napokon na to ani nemal dôvod: konzumovanie celého hmyzu v tom čase v Európe nebolo súčasťou menu.

3) Výklad legislatívneho rozhodnutia v kontraste s jej odôvodnením

49. Aj napriek zrozumiteľnému zneniu a práve vymedzeným systémovým argumentom francúzska a talianska vláda obhajujú stanovisko, podľa ktorého celý hmyz spadal do pôsobnosti nariadenia č. 258/97 z dôvodu jeho všeobecnej štruktúry a účelu. Tieto vlády v podstate v súvislosti so systémom nariadenia č. 258/97 uvádzajú dve tvrdenia.

50. Po prvé v rámci článku 1 ods. 2 písm. e) nariadenia č. 258/97 existoval jasný rozdiel založený na tom, či potraviny a prídavné látky pochádzajú z rastlín alebo zo zvierat. Na potraviny pochádzajúce *z rastlín* sa nariadenie č. 258/97 vzťahovalo všeobecne, pričom do jeho pôsobnosti spadali „potraviny a prídavné látky pozostávajúce alebo izolované z rastlín“. Článok 1 ods. 2 písm. e) teda naozaj zahŕňal i) potraviny pozostávajúce z rastlín, ii) potraviny izolované z rastlín, iii) prídavné látky pozostávajúce z rastlín a iv) prídavné látky izolované z rastlín.[16] Naopak, pokiaľ ide o potraviny zo zvierat, článok 1 ods. 2 písm. e) upravoval len jednu podkategóriu, konkrétne *prídavné látky izolované* zo zvierat. V tejto súvislosti francúzska vláda tvrdí, že aj keď sa výrazy, ktoré sa používajú v súvislosti so zvieratami na jednej strane a rastlinami na strane druhej, skutočne líšia, mali by sa vykladať rovnako.

51. Po druhé je tu problém vnútornej logiky *v rámci* samotnej *kategórie zvierat*, ktorého podstatu vyjadruje otázka, prečo by mali do pôsobnosti nariadenia patriť iba prídavné látky izolované zo zvierat, a nie celé zvieratá. V tejto súvislosti francúzska vláda tvrdí, že rozlišovať medzi potravinou a prídavnou látkou je nelogické, pretože spotrebitelia obe v konečnom dôsledku skonzumujú. Rovnako by nemalo zmysel uplatňovať pravidlá o nových potravinách na prídavné látky obsahujúce časti hmyzu, a zároveň vylučovať celý hmyz, pričom k tomuto tvrdeniu sa pripája aj talianska vláda.

52. Okrem toho francúzska vláda uvádza, že záver, podľa ktorého celý hmyz a jeho časti nespadajú do pôsobnosti nariadenia č. 258/97, by znamenal porušenie zásady nediskriminácie medzi podnikmi, ktoré uvádzajú na trh potraviny obsahujúce hmyz a podnikmi, ktoré uvádzajú na trh celý hmyz na účely ľudskej spotreby. Keďže oba typy podnikov sú v porovnateľnej situácii, na oba by sa mala vzťahovať rovnaká právna úprava.

53. Domnievam sa, že argumenty francúzskej vlády uvedené pod nadpisom „všeobecná štruktúra“ skôr patria do kategórie argumentov „prečo nie aj“, na ktoré možno na úplne základnej úrovni a v rámci výkladu právneho textu jednoducho reagovať odpoveďou „pretože to tam nie je uvedené“. Takéto argumenty spochybňujú rozhodnutia normotvorcu EÚ a kategórie, ktoré vytvoril, keďže z nich vyplýva, že v nich malo byť zahrnuté ešte niečo iné. Naznačujú, čo je vlastne hlavným tvrdením

15 „Tradičné“ potraviny alebo prídavné látky pozostávajúce alebo izolované z častí zvierat patrili v tom čase napríklad do pôsobnosti nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (Ú. v. ES L 31, 2002, s. 1; Mim. vyd. 15/006, s. 463).

16 Samozrejme opäť pod podmienkou, že nejde o „potraviny a prídavné látky získané rozmnožovacími alebo chovnými metódami, ktoré sú dlhodobo považované za bezpečné“.

francúzskej vlády a naplno sa rozvinie v súvislosti s cieľom a účelom nariadenia č. 258/97: keďže účelom opatrenia je ochrana verejného zdravia a uvedená vláda je presvedčená, že celý hmyz môže v oblasti verejného zdravia tiež spôsobovať problémy, mal by sa rovnako zahrnúť do pôsobnosti nariadenia bez ohľadu na to, čo vyplýva z jeho znenia.

54. Týmto tvrdeniam sa budem venovať v ďalšej časti týkajúcej sa účelu nariadenia č. 258/97 a čo z neho môže vyplývať v súvislosti s výkladom pojmov v ňom uvedených. Domnievam sa však, že systémové odpovede na tieto otázky už v každom prípade zazneli v písmenách a) a b) tejto časti, a to v rozsahu, v akom takéto odpovede vôbec treba formulovať pri *výklade* jasného ustanovenia sekundárneho práva (keď sa otázka týka zmyslu obsahu právnej úpravy), na rozdiel od situácie, keď je spochybnená *platnosť* ustanovenia [a normotvorcovi možno naozaj položiť otázku, čo ho priviedlo k rozhodnutiu (ne)zahrnúť niektoré iné kategórie a musí teda vysvetľovať a odôvodňovať základnú legislatívnu logiku].

55. Nariadenie č. 258/97 sa zrejme vzťahovalo na prídavné látky zo zvierat, ale nie na celé zvieratá, pretože nariadenie bolo celkovo zamerané na malé, a nie veľké zmeny v potravinách. Naopak (celé) rastliny sú v porovnaní s (celými) zvieratami predmetom širšieho záberu, pretože hoci v čase prijatia nariadenia sa už rastliny modifikovali celé desaťročia,[17] Európania ešte svoje stravovacie návyky vo vzťahu k zvieratám v tom čase nezačali meniť. Preto predpokladám, že ešte vôbec neexistovala potreba zahrnutia celých zvierat samozrejme s výnimkou tých, na ktoré sa už vzťahovali iné písmená článku 1 ods. 2.

C. „Nový výklad“ znenia nariadenia č. 258/97 z hľadiska (jedného) z jeho účelov?

56. Kľúčové tvrdenie francúzskej vlády podporované množstvom štúdií a správ predložených štátnymi organizáciami sa vzťahuje na ochranný účel nariadenia č. 258/97. Toto tvrdenie znie nasledovne. Oficiálnym cieľom nariadenia č. 258/97 bola ochrana verejného zdravia. Pri sledovaní tohto cieľa sa uvedené nariadenie vzťahovalo na prídavné látky izolované zo zvierat. Vzťahovalo sa teda aj na prídavné látky z hmyzu. Ak teda normotvorca Únie uznal, že časti hmyzu môžu byť nebezpečné pre zdravie, a preto majú spadať do pôsobnosti nariadenia, o celom hmyze by to malo platiť *a fortiori*, pretože predstavuje rovnaké, ak nie ešte väčšie nebezpečenstvo.

57. Podľa navrhovateľky cieľ predchádzajúceho nariadenia spočívajúci v ochrane verejného zdravia nemá nijaký vplyv na skutočnosť, že celý hmyz nespadal do jeho vecnej pôsobnosti. Znenie tohto nariadenia je dostatočne jasné. Preto nie je potrebné používať účelový výklad nariadenia č. 258/97.

58. Podľa Komisie bolo vylúčenie celého hmyzu v súlade s iným cieľom nariadenia č. 258/97, ktorým bolo prispieť k vytvoreniu vnútorného trhu. Normotvorca Únie môže vychádzať z článku 114 ZFEÚ, aby zabránil budúcim obchodným prekážkam vyplývajúcim z rozdielov vo vnútroštátnych právnych predpisoch, avšak vznik takýchto prekážok musí byť pravdepodobný a cieľ dotknutého opatrenia musí spočívať v ich zamedzení.

59. Francúzska vláda podporovaná talianskou vládou vlastne navrhuje *teleologické rozšírenie* pôsobnosti nariadenia č. 258/97. Niečo, čo predtým nebolo do nariadenia zahrnuté, by doň teraz malo byť zahrnuté, pretože to predstavuje rovnaký typ nebezpečenstva.

17 Výslovne sa to uznáva v odkaze v odôvodnení 4 nariadenia č. 258/97 na nové odrody rastlín a odrody rastlinných poľnohospodárskych druhov.

60. V katalógu možností súdu naozaj existuje výkladová technika, ktorá sa volá *teleologické zúženie*: niečo, čo na prvý pohľad pri bežnom výklade pojmov používaných v dotknutej právnej úprave do tejto právnej úpravy patrí, sa v konečnom dôsledku súdom vylúči, pretože z hľadiska účelu a cieľa právnej úpravy to vôbec nemalo byť jej súčasťou. Jednoducho to bolo zahrnuté, pretože normotvorca bežne používa široké a otvorené pojmy. Môže sa preto stať, že uplatnenie týchto pojmom bez ich teleologického zúženia by bolo nevhodne a prehnane extenzívne.

61. Ak sa však vezme deklarovaný účel právnej úpravy alebo, ako správne uvádza Komisia, len jeden z takýchto účelov a na jeho základe sa začnú do tejto právnej úpravy vpisovať nové kategórie, s ktorými predtým nerátala, pričom sa v nej nič také neuvádza, alebo dokonca je to v rozpore s jej jasným znením, možno naozaj hovoriť o „teleologickom rozšírení vecnej pôsobnosti“ právneho nástroja. Takýto postup môžeme nazvať uvedeným eufemizmom, ale oveľa častejšie je známy pod iným označením: legislatívny proces.

62. Vyčítať teraz francúzskej vláde, že túto hranicu vo svojich vyjadreniach nerešpektovala, by bolo trochu pokrytecké. Treba pripustiť, že aj prístup Súdneho dvora k rešpektovaniu hranice tejto súdnej možnosti v minulosti má ďaleko od dokonalosti. V nasledujúcom texte sa najprv budem zaoberať tvrdením, že nariadenie 2015/2283 je len vysvetlením niečoho, čo bolo vždy súčasťou nariadenia č. 258/97 (1), a následne sa pokúsim Súdny dvor znova presvedčiť o tom, že by nemal byť súčasťou takýchto *ex post* výkladových úprav, alebo skôr prepisovania jasného ustanovenia sekundárneho práva (2).

1. Nariadenie 2015/2283: zmena a doplnenie alebo kodifikácia?

63. Francúzska vláda navrhuje vykladať nariadenie č. 258/97 pri definovaní jeho pôsobnosti *z hľadiska* nariadenia 2015/2283. Domnieva sa, že pôsobnosť nariadenia 2015/2283 nemala byť širšia ako pôsobnosť nariadenia č. 258/97. Nové nariadenie túto pôsobnosť len objasňuje z hľadiska vedeckého a technologického pokroku od roku 1997. Výslovné zahrnutie celého hmyzu a jeho častí do nových pravidiel neznamená, že nespadal aj do predtým platných pravidiel.

64. Francúzska vláda vychádza pri obhajobe tohto tvrdenia z odôvodnení 6 a 8 nariadenia 2015/2283. Odôvodnenie 6 uvádza, že „súčasné vymedzenie nových potravín uvedené v nariadení (ES) č. 258/97 by sa malo *objasniť a aktualizovať*“.[18] Podľa odôvodnenia 8, „rozsah pôsobnosti tohto nariadenia by mal v zásade zostať rovnaký ako rozsah pôsobnosti nariadenia (ES) č. 258/97. Na základe vedeckého a technologického vývoja, ktorý nastal od roku 1997, je vhodné *prehodnotiť, objasniť a aktualizovať* kategórie potravín, ktoré predstavujú nové potraviny. Tieto kategórie by mali zahŕňať celý hmyz a jeho časti…“.[19]

65. Žalobkyňa a Komisia naopak uvedené dve odôvodnenia vykladajú inak. Konkrétne podľa navrhovateľky skutočnosť, že celý hmyz teraz spadá do pôsobnosti nariadenia 2015/2283, nevyhnutne neznamená, že v zmysle predtým platných pravidiel to tak bolo. Zahrnutie celého hmyzu nie je iba objasnením, ale je doplnením predchádzajúcej definície nových potravín.

66. Tvrdenie francúzskej vlády je podľa mňa vzhľadom na jasné znenie oboch ustanovení podrobne analyzovaných v predchádzajúcich častiach týchto návrhov úplne neudržateľné. Po prvé úplne stačí porovnať znenie oboch podmienok v príslušných nariadeniach: „prídavné látky, izolované zo zvierat“ na jednej strane a „potraviny pozostávajúce, izolované alebo vyrobené zo zvierat alebo ich častí“ na strane druhej. Po druhé, pokiaľ ide o vyššie citované odôvodnenia, francúzska vláda sa zrejme sústreďuje iba na slovo „objasniť“, pričom opomína rovnako prítomné a jasne formulované slová „aktualizovať“ a „prehodnotiť“.

18 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

19 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

67. Po tretie na systémovej úrovni už samotná existencia ustanovenia, ako je článok 35 ods. 2 nariadenia 2015/2283, poukazuje na to, že normotvorca Únie si plne uvedomoval, že vecná pôsobnosť nariadenia je vo všeobecnosti oveľa širšia ako vecná pôsobnosť jeho predchodcu z roku 1997. Práve preto tiež existovala potreba stanoviť prechodné obdobie, aby sa vyšlo v ústrety výrobkom, ktoré boli zákonne umiestnené na trh v čase nadobudnutia účinnosti nariadenia 2015/2283, ale nevzťahovalo sa na nich nariadenie č. 258/97. Podľa Komisie sa článok 35 ods. 2 nariadenia 2015/2283 skutočne má vzťahovať na *celý hmyz* s cieľom zabezpečiť jeho voľný pohyb po nadobudnutí účinnosti nariadenia 2015/2283, aj keď len na obmedzený čas.

68. Keď porovnávame pôsobnosť definície potravín zo zvierat, ktorá sa nachádza v článku 3 ods. 2 písm. a) bode v) nariadenia 2015/2283, a definície v článku 1 ods. 2 písm. e) nariadenia č. 258/97, je jasné, že ide o zmenu a doplnenie, ktoré významne rozširujú pôsobnosť tejto definície.

2. Dynamický (nový) výklad pôsobnosti nariadenia č. 258/97 prostredníctvom jeho účelu (v zmenenom spoločenskom kontexte)?

69. Napokon zostáva tvrdenie týkajúce sa potreby „súdnej aktualizácie“ údajne prekonanej právnej úpravy Únie. Aj keby sme chceli súhlasiť s tým, že vtedy neexistovala nijaká právna medzera, pretože hmyz ešte v roku 1997 reálne nebol *à la carte*, v roku 2016 tu zjavne medzera bola, keď préfet de police de Paris (Policajný prefekt Paríža) nariadil spoločnosti Entoma, aby hmyz stiahla z trhu. Nemalo by preto byť možné použiť „dynamický výklad“ článku 1 ods. 2 písm. e) nariadenia č. 258/97, aby sa dospelo k záveru, že do pôsobnosti tohto nariadenia spadajú celé zvieratá vzhľadom na následný vývoj stravovacích zvykov a vznik nových rizík, ktoré sú s nimi spojené?

70. Výklad (neurčitých) právnych pojmov by naozaj nikdy nemal byť statický. Musí reagovať na spoločenský vývoj, a to na technologický, ako aj sociálny.[20] Morálne kategórie sa časom vyvíjajú.[21] To isté platí pre technické definície výrazov, ako je napríklad „potravina“. Výklad takýchto pojmov nemôže zamrznúť v čase.

71. Takýto dynamický prístup k právu však má svoje hranice v prípade, že ho zaujíma súd. Je vhodné spomenúť tri všeobecné prístupy, ktoré sa uplatňujú prierezovo, a tiež jeden dodatočný prístup, ktorý je osobitne relevantný vo vysoko technických oblastiach.

72. Po prvé, a predovšetkým, hranice stanovuje samotný text. Navrhovaný dynamický výklad musí byť v súlade s prirodzeným významom slov vykladaných v ich rozvíjajúcom sa kontexte. V nepravdepodobnom prípade, že by text z roku 1850 odkazoval na „zodpovednosť za prevádzku vozidiel“, by podľa súčasného výkladu tento výraz zahŕňal (motorové) vozidlá, a tiež elektrické vozidlá. Ak by sa v texte hovorilo o „zodpovednosti za prevádzku kočov“, za istých okolností by stále bolo možné vtesnať do tohto výrazu (motorové) vozidlo. Ak by sa však v texte uvádzala „zodpovednosť za malé dvojkolesové drožky, ktoré si môže verejnosť prenajať a ťahá ich jeden kôň“, jednoducho by už nebolo možné do pôsobnosti tohto výrazu zaradiť (motorové) vozidlo.

20 Pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Confédération paysanne a i. (C-528/16, EU:C:2018:20, bod 100 a nasl.).

21 Napríklad v súvislosti s pojmom „verejná morálka“ pozri nedávny rozsudok z 27. februára 2020, Constantin Film Produktion/EUIPO (C-240/18 P, EU:C:2020:118, bod 39).

73. Preto je dôležité, čo možno do pôsobnosti dotknutého textu prijateľne zaradiť, a to v rámci jeho rozumne prijateľnej významovej neurčitosti, ktorá by mala tvoriť prirodzenú hranicu akéhokoľvek súdneho rozširovania. V prejednávanej veci jednoducho pod význam výrazu „prídavné látky izolované zo zvierat“ nemožno priradiť celé zvieratá konzumované ako také. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora výklad nemôže byť *contra legem*,[22] prinajmenšom pokiaľ ide o hranice konformného výkladu uplatňujúce sa na vnútroštátne súdy.[23]

74. Po druhé existuje požiadavka právnej istoty a predvídateľnosti predovšetkým vo vzťahu k jednotlivcom, ktorí musia vedieť aspoň do istej miery predvídať uplatniteľný právny systém a prispôsobiť tomu svoje správanie.[24] Neočakávaný a teda nepredvídateľný odklon od prirodzeného významu slov spôsobuje, že orientácia v akomkoľvek právnom systéme je ako chôdza po pohyblivom piesku. Chýbajúca právna stabilita pri právnom výklade podporuje cynizmus voči pravidlám a dešpekt voči právu: načo právo rešpektovať, ak má niečo dnes jeden význam a zajtra iný?

75. Rovnaké hranice sa uplatňujú *a fortiori*, ak dotknuté opatrenie Únie ukladá povinnosti alebo sankcie.[25] Aj keď prejednávaná vec sa netýka sankcií, vzťahuje sa na určenie povinností trhových subjektov, ktoré pri zvyčajnom výklade pravidiel uplatňovaných predtým, tieto subjekty nemali.

76. Po tretie ani tvrdenie o rozdelení právomocí v rámci Únie na horizontálnej úrovni, ktoré sa častejšie označuje ako inštitucionálna rovnováha, nie je najpresvedčivejšie z hľadiska toho, ako sa v praxi uplatňuje. V právnom kontexte Únie však majú uvedené hranice výkladu aj svoje vertikálne a diagonálne dôsledky: rozšírenie pôsobnosti opatrenia Únie na základe výkladu sa v dotknutej otázke zvyčajne odráža v rozdelení právomocí medzi Úniou a členskými štátmi.

77. Z tohto hľadiska je prejednávaná vec zaujímavá. Zdá sa, že zvyčajné úlohy sa do istej miery vymenili. Francúzska a talianska vláda sa totiž nesnažia o znovunadobudnutie legislatívneho priestoru, ktorý by mal na základe riadneho výkladu pôsobnosti právnej normy Únie patriť členským štátom. Ich cieľom je dosiahnuť opak.

78. Ak by sa však prijal prirodzený výklad pôsobnosti nariadenia č. 258/97 navrhovaný v predchádzajúcich častiach tohto návrhu, znamenalo by to, že pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2015/2283 členské štáty mali možnosť, ak by si to želali, regulovať umiestňovanie celého hmyzu na trh. Túto otázku jednoducho nariadenie č. 258/97 neupravovalo. Ako správne uviedla Komisia, nezahrnutie celých zvierat v praxi znamenalo, že členské štáty si ponechali právomoc prijímať opatrenia týkajúce sa umiestňovania na trh potravín súvisiacich so zvieratami, ktoré nespadali do pôsobnosti nariadenia.

79. Tvrdenie francúzskej vlády práve v tomto kontexte úplne nesedí. Nezdá sa, že by Francúzsko takéto vnútroštátne opatrenia prijalo, či už na základe svojej právomoci, ktorú si v tejto oblasti zachováva, alebo v prípade pochybností na základe článku 12 ods. 1 nariadenia č. 258/97. Okrem toho nikde v spise sa nenachádza zmienka o tom, že ak bol uvedený členský štát presvedčený, že celý hmyz naozaj spadá do pôsobnosti nariadenia č. 258/97 napriek jeho zneniu, požiadal o vyriešenie tohto problému ako otázky výkladu pôsobnosti tohto nariadenia s pomocou mechanizmov výslovne uvedených v nariadení (článok 1 ods. 3 v spojení s článkom 13 nariadenia č. 258/97).

22 Ale pozri napríklad rozsudok z 27.októbra 2016, Komisia/Nemecko (C-220/15, EU:C:2016:815, body 33 až 48), v kontraste s návrhmi, ktoré som predniesol vo veci Komisia/Nemecko (C-220/15, EU:C:2016:534, body 23 až 50).

23 Pozri napríklad rozsudok z 15. apríla 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, bod 100), alebo z 15. januára 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, bod 39).

24 Pozri v tomto zmysle napríklad rozsudky z 18. februára 1982, Zuckerfabrik Franken (77/81, EU:C:1982:70, bod 23); z 19. júna 2012, Chartered Institute of Patent Attorneys (C-307/10, EU:C:2012:361, bod 60), a z 2. marca 2017, Glencore Céréales France (C-584/15, EU:C:2017:160, bod 55). Pozri tiež v osobitnom kontexte článku 1 ods. 2 nariadenia č. 258/97 návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Davitas (C-448/14, EU:C:2016:39, bod 32).

25 Pozri napríklad rozsudky z 29. marca 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Komisia (C-352/09 P, EU:C:2011:191, body 80 a 81); z 5. decembra 2017, M.A.S. a M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, body 51 až 57), a z 20. marca 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, body 46 a 49).

80. To neznamená, že vecné tvrdenia francúzskej vlády týkajúce sa rizík spojených s ľudskou spotrebou celého hmyzu nemusia byť správne. Treba len poukázať na to, že ak by existovala vôľa pretvoriť tieto obavy na záväzné pravidlá, ktoré musia trhové subjekty rešpektovať, bolo by vhodnejšie zvoliť iné procesné cesty ako pokúšať sa *ex post* rozširovať pôsobnosť opatrenia Únie na veci, ktorých sa zjavne netýkalo.

81. Napokon po štvrté je tu argument, podľa ktorého sa v špecifických oblastiach práva, najmä keď ide o vysoko technické záležitosti, v ktorých súdy nemajú dostatok odborných znalostí, vyžaduje súdna obozretnosť. V takýchto oblastiach nadobúda tretie všeobecné tvrdenie týkajúce sa rozdelenia právomocí a z toho vyplývajúcej demokratickej legitimity [26] ďalší rozmer dotýkajúci sa vedomostí a odborných znalostí.

82. V rámci legislatívnych postupov, ktoré sú súčasťou politického a rozhodovacieho procesu, sú vypočuté stanoviská verejnosti aj odborníkov a verím, že ich názory sú aj vnímané. Súdy, hlavne v prípadoch, keď nenariaďujú vypracovanie znaleckých posudkov alebo nevypočúvajú znalcov, jednoducho nemajú dostatočnú kapacitu na prijímanie rozhodnutí v takýchto technických oblastiach, a najmä v oblastiach, v ktorých existuje málo vedeckých znalostí alebo zhody, prípadne v nich takéto znalosti alebo zhoda úplne chýbajú. [27] Ich úloha v týchto oblastiach by teda mala byť minimalistická a mala by sa sústrediť najmä na dva aspekty: na jednej strane je to overenie existencie flexibility, zabezpečenia a spôsobov neustáleho prispôsobovania a prevencie, ktoré sú súčasťou dotknutého právneho nástroja, teda *procesný rozmer* riadenia rizík a neistoty a na druhej strane je to len *obmedzený hmotnoprávny zásah* vo výnimočných prípadoch legislatívnej pasivity vo vzťahu k radikálne zmeneným spoločenským a technickým okolnostiam. [28]

83. V oboch prípadoch by však pri zistení nedostatočnej právnej úpravy bolo vhodnejšou odpoveďou súdu v takomto kontexte zrušenie napadnutého opatrenia alebo častí, ktoré od neho možno oddeliť, a prinútiť tak normotvorcu (Únie), aby sa nad situáciou znovu zamyslel. Len zriedka je dobrým riešením, aby súdy, vrátane Súdneho dvora, začali „prostredníctvom výkladu“ vkladať do právnej úpravy nové kategórie, ktoré si vyžadujú pokročilé technické a vedecké posúdenie a znalosť dotknutej oblasti.

84. Na záver chcem uviesť, že aj keď uvedené aspekty neboli výslovne predmetom tohto konania, keďže by išlo o otázky týkajúce sa platnosti opatrenia, postačí na jednej strane poukázať na to, že nariadenie č. 258/97 obsahuje, ako bolo uvedené v predchádzajúcich bodoch tejto časti návrhov, ustanovenia a postupy zamerané na zabezpečenie a prehodnotenie, ktoré zjavne neboli využité. Na druhej strane, pokiaľ ide o nové potraviny pozostávajúce zo zvierat, normotvorca Únie naozaj reagoval na spoločenské a vedecké zmeny, čo celkom jasne dokazuje prijatie novej právnej úpravy, teda nariadenia 2015/2283. Toto nariadenie však nemožno uplatňovať retroaktívne a *de facto* pochybným „súdnym výkladom“ jeho predchodcu.

26 Pozri tiež v tejto súvislosti nedávne návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Hogan vo veci Rakúsko/Komisia (C-594/18 P, EU:C:2020:352, bod 42).

27 V súvislosti s realistickým a rozumným uznaním hraníc súdneho preskúmania v takýchto oblastiach pozri uznesenie Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavný súd, Nemecko) z 23. októbra 2018 vo veci č. 1 BvR 2523/13 (ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20181023.1bvr252313).

28 Pre podrobnejší pohľad pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Confédération paysanne a i. (C-528/16, EU:C:2018:20, bod 139 až 141), alebo vo veci Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, bod 90).

V. Návrh

85. Navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú mu položila Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko), takto:

— Celé zvieratá, ktoré sa ako také konzumujú, vrátane celého hmyzu, nespadali do pôsobnosti článku 1 ods. 2 písm. e) nariadenia Európskeho Parlamentu a Rady (ES) č. 258/97 z 27. januára 1997 o nových potravinách a nových prídavných látkach.