

# Van meelwormen, krekels, sprinkhanen en andere wijzen van uitlegging van Unierecht

Mr. drs. K.J. Defares\*

Op 1 oktober 2020 gaf het Hof van Justitie van de Europese Unie antwoord op de door de Franse Conseil d'État gestelde prejudiciële vraag of hele insecten, zoals wormen, sprinkhanen en krekels, een *novel food* zijn in de zin van Verordening (EG) nr. 258/97. Tegen de achtergrond van deze vraag besteedt advocaat-generaal Michal Bobek in zijn conclusie, naast de standaardmethoden van uitlegging van het Unierecht, aandacht aan de minder vaak toegepaste dynamische uitlegging. In deze bijdrage wordt derhalve nader stil gestaan bij de beperkingen en mogelijkheden van de toepassing van de dynamische interpretatie in de context van het Unierecht.

*Conclusie A-G Bobek 9 juli 2020, zaak C-526/19, ECLI:EU:C:2020:552 (Entoma).*

## Inleiding

Zijn hele insecten, zoals wormen, sprinkhanen en krekels, nieuwe voedingsmiddelen in de zin van de Verordening betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedsel ingrediënten? Dat is de vraag die centraal staat in de prejudiciële zaak Entoma SAS.<sup>1</sup> In zijn conclusie staat advocaat-generaal Michal Bobek niet alleen stil bij de standaardmethoden van uitlegging van Unierecht. Ook tracht hij de zogeheten dynamische uitlegging van Unierecht nieuw leven in te blazen.<sup>2</sup> Deze methode van uitlegging, waarbij gelijke tred wordt getracht te houden met de ontwikkeling van de samenleving, komt in de rechtspraak van het Hof van Justitie slechts sporadisch voor. Ook in de Unierechtelijke literatuur wordt aan deze uitleggingsvorm nauwelijks tot geen aandacht besteed. Dit geeft aanleiding wat langer stil te staan bij de conclusie en iets korter bij het arrest.

Grosso modo onderschrijft het Hof van Justitie namelijk de visie van de advocaat-generaal.

## De feiten

Entoma brengt meelwormen, krekels en sprinkhanen voor menselijke consumptie op de markt in de vorm van hele insecten. Volgens de Franse overheid zijn deze (hele) insecten aan te merken als een *novel food* in de zin van de Verordening betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedsel ingrediënten (hierna: Verordening 258/97).<sup>3</sup> Derhalve mogen zij alleen in de handel worden gebracht na een beoordeling waarmee is aangetoond dat deze producten geen enkel gevaar opleveren voor de consument. Omdat die beoordeling ontbrak, heeft de Parijse politiefprefect Entoma een tijdelijk handelsverbod opgelegd. Entoma vecht de geldigheid van dit verbod bij de bestuursrechter aan. Vervolgens stelt de hoogste Franse bestuursrechter, de Conseil d'État, prejudiciële vragen. Meer in het bijzonder vraagt de Conseil d'État het Hof van Justitie zich uit te laten over de vraag of artikel 1 lid 2 onder e Verordening 258/97 aldus moet worden uitgelegd dat de werkingssfeer ervan zich uitstrekt tot voedingsmiddelen die bestaan uit hele dieren die zijn bestemd om als zodanig te worden geconsumeerd of alleen van toepassing is op voedsel ingrediënten die uit insecten zijn geïsoleerd.

## De conclusie van advocaat-generaal Bobek

**De nieuwe Verordening nieuwe voedingsmiddelen**  
De advocaat-generaal grijpt deze zaak aan om onderscheid te maken tussen rechterlijke uitlegging van een

\* Mr. drs. K.J. (Kenneth) Defares is advocaat te Amsterdam.

1. HvJ 1 oktober 2020, zaak C-526/19, ECLI:EU:C:2020:769 (*Entoma*).

2. Conclusie A-G Bobek 9 juli 2020, zaak C-526/19, ECLI:EU:C:2020:552 (*Entoma*).

3. Verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997 betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedsel ingrediënten (*PbEG* 1997, L 43).

duidelijke bepaling van afgeleid recht en, wat hij noemt, het achteraf herschrijven van die bepaling. Hoe dan ook is het voor hem duidelijk dat hele insecten niet binnen de werkingssfeer van de Verordening vallen, gelet op de bewoordingen daarvan. De door de Franse regering voorgestelde teleologische uitbreiding van de werkingssfeer komt in feite neer op het schrijven van een nieuwe tekst, aldus de advocaat-generaal. Aan de andere kant meent hij dat het geen twijfel lijdt dat hele dieren, waaronder insecten, binnen de werkingssfeer vallen van de nieuwe Verordening (EU) 2015/2283 betreffende nieuwe voedingsmiddelen die op 1 januari 2018 in werking is getreden en onder meer strekt tot intrekking van Verordening 258/97 (hierna: Verordening 2015/2283).<sup>4</sup> In overweging 8 van de preambule van Verordening 2015/2283 staat uitdrukkelijk dat hele insecten en delen daarvan tot de categorieën van nieuwe levensmiddelen behoren. Verordening 2015/2283 is echter op deze insectenzaak niet van toepassing. Anders dan de nieuwe Verordening 2015/2283 maakt Verordening 258/97 geen melding van ‘hele insecten en delen daarvan’ als een nieuwe categorie onder voedingsmiddelen. Een mogelijk vertrekpunt om de vraag te beantwoorden of hele insecten onder de werkingssfeer van Verordening 258/97 vallen, is om terug te vallen op de in artikel 1 lid 2 onder e bedoelde categorie waar het gaat om ‘voedsel ingrediënten die uit dieren zijn geïsoleerd’. In essentie komt de vraag van de verwijzende rechter er dan ook op neer of hele dieren, in het bijzonder voor menselijke voeding bestemde hele insecten, eveneens binnen deze definitie vallen. De advocaat-generaal merkt op dat de begrippen ‘ingrediënt’ en ‘geïsoleerd uit’ niet in de Verordening werden gedefinieerd. Volgens een constante rechtspraak moet in dat geval de betekenis worden bepaald (1) in overeenstemming met hun in de omgangstaal gebruikelijke betekenis, waarbij rekening moet worden gehouden (2) met de context waarin zij worden gebruikt en (3) met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaken.<sup>5</sup>

### Bewoordingen, context en doelstelling

Ten aanzien van het begrip ‘ingrediënt’ merkt de advocaat-generaal op dat hieronder volgens de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis een bestanddeel van een ruimer, samengesteld eindproduct wordt verstaan.<sup>6</sup> Normaal gesproken is een voedsel ingrediënt geen product dat bedoeld is om als zodanig te worden geconsumeerd, maar wordt het toegevoegd om een ander voedingsmiddel of een specifiek gerecht te bereiden. Bij

hele dieren ligt dat anders, aldus de advocaat-generaal. Een heel dier kan geen ingrediënt zijn. In dat geval is sprake van een voedingsmiddel, een begrip dat niet in artikel 1 lid 2 onder e Verordening wordt gebruikt voor dieren. Daarnaast verwijst het begrip ‘geïsoleerd uit’ naar extractie uit het dier. Bij geen enkele lezing kan ‘geïsoleerd uit’ echter naar het hele dier verwijzen zonder dat een tautologie wordt gecreëerd waarbij hele dieren worden ‘geïsoleerd uit’ hele dieren, aldus de advocaat-generaal. Het begrip ‘uit dieren geïsoleerde voedsel ingrediënten’ verwijst bij een normale lezing naar bestanddelen die afkomstig zijn van dieren en die worden toegevoegd aan andere voedingsmiddelen. Gelet op de bewoordingen vallen hele insecten die bedoeld zijn om als zodanig te worden gegeten net zomin als hele dieren binnen de werkingssfeer van Verordening 258/97.

Ten aanzien van de context adresseert de advocaat-generaal in de eerste plaats het interne systeem en de logica van Verordening 258/97 en in de tweede plaats de historische context en bedoeling van de wetgever. Volgens de advocaat-generaal bevestigen de interne context en logica dat een letterlijke lezing van artikel 1 lid 2 onder e de juiste is. Bij de oorspronkelijke zes categorieën van nieuwe levensmiddelen, opgesomd in artikel 1 lid 2 Verordening 258/97, was de gemeenschappelijke noemer dat het de microwijzigingen in de organismen waren die werden geacht onder de betreffende categorie te vallen. Het past in deze logica niet dat één categorie plots van toepassing zou zijn op hele dieren die op microniveau geen enkele wijziging hebben ondergaan. Verder blijkt uit de historische context dat het niet zeker is of de Uniewetgever zich specifiek op insecten had willen richten. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 1 lid 2 Verordening 258/97 blijkt dat de Commissie aanvankelijk een vrij omvattende benadering had voorgesteld. In de definitieve tekst is de oorspronkelijke ruime definitie echter aanzienlijk ingeperkt.

Niettemin stellen de Franse en Italiaanse regering zich op het standpunt dat hele insecten onder Verordening 258/97 vallen, gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de Verordening. In essentie komt het argument van de Franse regering erop neer dat, omdat de Verordening tot doel heeft de volksgezondheid te beschermen en de consumptie van hele insecten tot een risico voor de volksgezondheid kan leiden, de Verordening ook van toepassing behoort te zijn op hele insecten, ongeacht wat er in de tekst staat. De advocaat-generaal wijst het argument van de Franse regering op dit punt van de hand. In de tekst van de Verordening staat immers niet dat de categorieën ook betrekking hebben op hele insecten. Volgens de advocaat-generaal stelt de Franse regering, daarin ondersteund door de Italiaanse regering, hiermee in wezen een teleologische uitbreiding van de werkingssfeer van de Verordening voor. Iets wat voorheen niet expliciet in Verordening 258/97 was neergelegd, zou voortaan wel binnen de werkingssfeer van die verordening moeten vallen, omdat het dezelfde soort risico met zich meebrengt. De advocaat-generaal erkent dat het Hof van Justitie in het ver-

4. Verordening (EU) 2015/2283 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende nieuwe voedingsmiddelen, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EG) nr. 1852/2001 van de Commissie (*PbEU* 2015, L 327); Conclusie A-G, *Entoma*, punt 24 en 25.

5. Zie bijvoorbeeld HvJ 9 november 2016, zaak C-448/14, ECLI:EU:C:2016:839 (*Davitas*), punt 26, en HvJ 26 oktober 2017, zaak C-90/16, ECLI:EU:C:2017:814 (*The English Bridge Union*), punt 18.

6. Conclusie A-G, *Entoma*, punt 35.

leden wel eens op grond van het doel van de wetgevingsmaatregel in strijd met de duidelijke bewoordingen van het instrument nieuwe categorieën heeft toegevoegd waarin de betreffende wetgeving voorheen niet voorzag. Hij wijst echter dergelijke interpretatieve aanpassingen *achteraf* of het herschrijven van een duidelijke bepaling van afgeleid recht uitdrukkelijk van de hand.

De advocaat-generaal acht de opvatting van de Franse regering, dat Verordening 258/97 moet worden uitgelegd in het licht van Verordening 2015/2283 omdat de werkingssfeer van deze verordeningen niet verschilt en Verordening 2015/2283 slechts beoogt Verordening 258/97 te verduidelijken en bij te werken, onhoudbaar, omdat daarmee zou worden afgeweken van de gebruikelijke betekenis van de bewoordingen. In dat verband haalt de advocaat-generaal aan dat Verordening 2015/2283 ook spreekt over ‘herzien’ en niet enkel over ‘verduidelijken’. Verder constateert de advocaat-generaal dat uit de overgangsbepaling in de nieuwe Verordening mede blijkt dat de Uniewetgever zich ervan bewust was dat de materiële werkingssfeer van de Verordening in het algemeen veel ruimer is dan die van Verordening 258/97, en derhalve de werkingssfeer van de Verordeningen niet hetzelfde is.<sup>7</sup>

### Dynamische uitlegging

Volgens komt in de conclusie de opvatting van de Franse regering aan de orde dat het nodig zou zijn dat Uniewetgeving die achterhaald is ‘door de rechter wordt bijgewerkt’. In dit verband vraagt de advocaat-generaal zich af of het wenselijk is dat op basis van een dynamische uitlegging van artikel 1 lid 2 onder e Verordening vast te stellen dat in een gewijzigde maatschappelijke context hele dieren binnen de werkingssfeer van die verordening vallen. In dit verband erkent de advocaat-generaal dat de uitlegging van juridische begrippen nooit statisch mag zijn. Een dergelijke dynamische interpretatie is volgens de advocaat-generaal echter aan drie algemene beperkingen en één aanvullende beperking, voor technische gebieden, onderhevig.

De eerste beperking wordt gevormd door de bewoordingen van de bepaling zelf. Hierbij is van belang wat aannemelijkerwijs kan worden omvat door een bepaalde tekst, binnen de grenzen van de redelijkerwijs denkbare semantische vaagheid ervan. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot de grenzen van Unierechtsconforme uitlegging die gelden voor nationale rechters mag deze uitlegging daarbij niet *contra legem* zijn. De tweede beperking is het vereiste van rechtszekerheid en voorzienbaarheid van het recht. Dit geldt *a fortiori* wanneer uit de aan de orde zijnde Unie-maatregel verplichtingen of sancties voortvloeien. De onderhavige zaak heeft geen betrekking op sancties, maar wel op verplichtingen die bij een normale uitlegging niet voor de marktdeelnemers zouden hebben gegolden. De derde beperking is de horizontale scheiding der machten binnen de Unie, ook wel aangeduid als ‘het institutionele evenwicht’. Het standpunt van de

Franse regering komt er volgens de advocaat-generaal in feite op neer dat de bevoegdheid om regels vast te stellen met betrekking tot het in de handel brengen van hele dieren bij een juiste uitlegging van de werkingssfeer van de Verordening aan de Unie zou moeten toebehooren. Hoewel de argumenten van de Franse regering ten aanzien van de gezondheidsrisico’s van insecten niet per definitie onjuist zijn, had het in de rede gelegen dit op te lossen door nieuwe bindende voorschriften vast te stellen en andere procedurele wegen te bewandelen in plaats van achteraf de werkingssfeer van een Unie-maatregel uit te breiden tot kwesties waarop deze duidelijk niet van toepassing was, aldus de advocaat-generaal.<sup>8</sup>

De vierde, aanvullende, beperking ten slotte, is dat de rechter voorzichtig dient te zijn in specifieke rechtsgebieden, met name die welke betrekking hebben op zeer technische kwesties ten aanzien waarvan rechters doorgaans weinig expertise bezitten. Op dergelijke gebieden kan de rol van de rechter het best minimaal blijven en zich hoofdzakelijk richten op twee elementen: de procedurele dimensie van de beheersing van risico’s en onzekerheden en een beperkte inhoudelijke interventie in uitzonderlijke gevallen waarin de wetgever niet inspeelt op radicaal gewijzigde sociale en technische omstandigheden. Het zal zelden een goed idee zijn dat de rechter met zijn uitlegging nieuwe categorieën gaat toevoegen waarvoor een geavanceerde technische of wetenschappelijke beoordeling en kennis van het onderwerp vereist zijn.

Tegen deze achtergrond concludeert de advocaat-generaal dat hele dieren die zijn bestemd om als zodanig te worden geconsumeerd, waaronder hele insecten, niet binnen de werkingssfeer van Verordening 258/97 vallen.

## Het arrest

Het Hof van Justitie volgt de advocaat-generaal voor het merendeel in zijn conclusie. Hiertoe overweegt het Hof van Justitie allereerst dat de bewoordingen ‘voedsel-ingrediënten die uit dieren zijn geïsoleerd’ niet worden omschreven in Verordening 258/79. Volgens een constante rechtspraak moeten in dat geval de betekenis en de draagwijdte van begrippen worden bepaald in overeenstemming met hun in de omgangstaal gebruikelijke betekenis, met inachtneming van de context waarin zij worden gebruikt en de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaken.<sup>9</sup> Ter zake sluit het Hof van Justitie zich aan bij de door de advocaat-generaal gevolgde benadering. In de eerste plaats blijkt dus niet dat hele dieren als ‘ingrediënt’ kunnen worden aangemerkt aangezien deze een voedingsmiddel en geen voedsel-ingrediënt zijn.<sup>10</sup> In de tweede plaats verwijst de uitdrukking ‘die uit dieren zijn geïsoleerd’ naar een proces van extractie uit het dier als

7. Conclusie A-G, *Entoma*, punt 67.

8. Conclusie A-G, *Entoma*, punt 80.

9. *Entoma*, punt 29.

10. *Entoma*, punt 32.

gevolg waarvan geen enkele uitlegging daarvan ertoe kan leiden dat een heel dier wordt aangeduid zonder dat er een tautologie wordt gecreëerd waarbij hele dieren worden ‘geïsoleerd uit’ hele dieren.<sup>11</sup> Het Hof van Justitie voegt hieraan toe dat dit zowel congrueert met de context van de bepaling waarin deze is opgenomen, als met de doelstellingen van de Verordening 258/79. Aan de duidelijke bewoordingen van de litigieuze bepaling kan in beginsel niet worden afgedaan door een teleologische uitlegging, die zou neerkomen op een uitbreiding van de werkingssfeer van de Verordening, waarover alleen de Uniewetgever kan beslissen.<sup>12</sup> Deze uitlegging mag immers niet *contra legem* zijn, aldus het Hof van Justitie. Evenmin brengt een uitlegging op grond waarvan hele insecten van de werkingssfeer van de Verordening worden uitgesloten, het doel van de bescherming van de menselijke gezondheid in gevaar, zoals de Franse en Italiaanse regering hadden aangevoerd.<sup>13</sup> Het Hof van Justitie sluit af met het oordeel dat artikel 1 lid 2 onder e Verordening 258/97 aldus moet worden uitgelegd dat voedingsmiddelen die bestemd zijn om als zodanig te worden geconsumeerd, niet binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen.

## Commentaar

### Methoden van uitlegging van Unierecht

Het belang van deze insecten-zaak betreft niet de toepassing van de *Novel Food*-Verordening, maar ligt besloten in de door de advocaat-generaal – niet bijzonder uitvoerig en gedetailleerd – besproken methode van dynamische uitlegging.

Zoals bekend hanteert het Hof van Justitie in het kader van de uitlegging van het Unierecht verschillende interpretatiemethoden. Bij *grammaticale interpretatie* gaat het om een analyse van de (letterlijke) tekst van een bepaling. Daarbij wordt de betekenis van woorden onderzocht in hun context binnen een zin en eventueel verduidelijkt door middel van een grammaticale ontleding. Het Hof van Justitie betreft alle taalversies bij haar interpretatie van regelgeving, aangezien geen enkele EU-taal voorrang heeft boven een andere. Vanwege het bestaan van 24 authentieke taalversies kan de grammaticale interpretatiemethode echter problematisch zijn aangezien de verschillende taalversies met elkaar moeten worden vergeleken, hetgeen verschillen in deze taalversies kan blootleggen.<sup>14</sup> Een eendimensionale methode van grammaticale interpretatie wordt overigens zelden toegepast. Hoewel de grammaticale interpretatie de methode is die door het Hof van Justitie het vaakst wordt toegepast (dan wel als startpunt van de analyse), is deze doorgaans op zichzelf niet bruikbaar en wordt deze

dan toegepast samen met andere methoden.<sup>15</sup> Het Hof van Justitie heeft immers geoordeeld dat indien er een duidelijk verschil bestaat in de bewoordingen tussen de verschillende taalversies, de bepaling in kwestie geïnterpreteerd moet worden aan de hand van het doel en de context van de maatregel (dat wil zeggen teleologische en systematische interpretatie).<sup>16</sup>

De *wetshistorische interpretatiemethode* richt zich op de totstandkomingsgeschiedenis van een bepaalde maatregel voor de uitlegging van die maatregel. Dit gebeurt meestal aan de hand van de *travaux préparatoires* die hebben geleid tot de bepaling.<sup>17</sup> De *systematische interpretatiemethode* hangt met voorgaande interpretatiemethode nauw samen. Bij deze methode kijkt het Hof van Justitie naar de plaats die de bepaling in het geheel van de regeling heeft waarin zij is opgenomen, dat wil zeggen de context van de bepaling. Meer in het bijzonder wordt in geval van systematische interpretatie een wettelijke regeling gesitueerd binnen een ruimer geheel van wetten of andere rechtsbronnen. In dit verband kijkt het Hof van Justitie onder meer naar de preambule en de voorafgaande overwegingen van secundaire regelgeving, aangezien deze mogelijke nuttige informatie verschaffen over de context waarin deze bepaling tot stand is gekomen.<sup>18</sup>

Volgens de *teleologische interpretatiemethode* dienen wettelijke bepalingen uitgelegd te worden aan de hand van de inhoud, werkingssfeer en de bepalingen met het oog op het realiseren van de doelstellingen van de Unie. Bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht moet niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de algemene opzet en de doeleinden die worden nagestreefd door de regeling waarvan zij deel uitmaakt. Bij de teleologische methode neemt de rechter het doel dat beoogd wordt met de wettekst als uitgangspunt van zijn interpretatie. Opmerking verdient dat de teleologische interpretatiemethode nauw samenhangt met het *effet utile* (nuttig effect). Als een bepaling of een begrip van Unierecht voor meer dan één uitlegging vatbaar is, dan moet de voorkeur worden gegeven aan die uitlegging die de nuttige werking van die bepaling kan verzekeren zowel vanuit het oogpunt van doelmatigheid als rechtsbescherming. Hiermee verschilt deze interpretatiemethode met die van de grammaticale en wetshistorische interpretatie, aangezien die zich meer concentreren op de letterlijke tekst van de bepaling. De teleologische interpretatie is, gelijk met de systematische methode, subsidiair ten opzichte van de grammaticale methode en is vaak meer een bevestiging van de uitkomst van andere methodes.<sup>19</sup>

11. *Entoma*, punt 34.

12. *Entoma*, punt 42.

13. *Entoma*, punt 44.

14. E. Matheussen & K. Lenaerts, 'Interpretatiemethoden gehanteerd door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap', *Jur. Falc.* 1993-94, p. 372.

15. Zie J. van Haersolte, 'Interpretatie van EU-recht', *NFDR* 2020, nr. 006, p. 3.

16. E. Paunio & S. Lindroos-Hovinheimo, 'Taking Language Seriously, An Analysis of Linguistic Reasoning and Its Implications in EU Law', *European Law Journal* 2010, nr. 4, p. 413; HvJ 14 september 2000, zaak C-384/98, ECLI:EU:C:2000:444 (D.), punt 16.

17. Zie HvJ 27 februari 2020, zaak C-803/18, ECLI:EU:C:2020:123 (*Balta*), punt 32 en 34; HvJ 10 december 2018, zaak C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999 (*Wightman* e.a.), punt 47 en 68.

18. Van Haersolte 2020, p. 5.

19. Van Haersolte 2020, p. 6.



Ten slotte hanteert het Hof van Justitie bij de uitlegging van Unierecht ook wel de *uniforme interpretatiemethode*. Uit deze methode vloeit voort dat als algemene regel begrippen van Unierecht niet in het perspectief van nationaal recht worden uitgelegd. Het gaat om een autonome uitlegging, waarbij die begrippen een betekenis hebben of verkrijgen in het licht van het Unierecht alleen, wat op zijn beurt noodzakelijk is om de uniforme toepassing van dat recht te verzekeren.

Bij de *dynamische interpretatiemethode* gaat het erom dat de bepalingen van Unierecht worden uitgelegd in het licht van de hedendaagse omstandigheden. Schrijver dezes is deze dynamische methode van uitlegging van Unierecht in de rechtspraak van het Hof van Justitie slechts een enkele keer tegengekomen.<sup>20</sup> In de zaken *Confédération Paysanne c.s.*<sup>21</sup> en *Davitas*<sup>22</sup> bijvoorbeeld lijkt het Hof van Justitie rekening te houden met technologische ontwikkelingen en een gewijzigde maatschappelijke context waar de Uniewetgever niet op bedacht was ten tijde van de invoering van de betrokken maatregel. Daarbij wordt echter niet expliciet gerefereerd aan dynamische interpretatie.

### Confédération Paysanne c.s.

De zaak *Confédération Paysanne c.s.* betrof onder meer de uitlegging van artikel 2 en 3 van de Richtlijn inzake genetisch gemodificeerde organismen (hierna: ‘de GGO-richtlijn’).<sup>23</sup> Deze richtlijn bevat een vrijstelling voor mutagenese ten aanzien van een gezondheidscontrole voordat GGO’s in de handel gebracht mogen worden. De *Confédération c.s.* stelden deze vrijstelling ter discussie, omdat volgens hen de mutagenesetechnieken sinds de introductie van de GGO-richtlijn dusdanig zijn ontwikkeld dat zij nu wél een risico voor gezondheid en milieu kunnen vormen. In zijn conclusie constateert dezelfde advocaat-generaal als in de besproken zaak – Michal Bobek – allereerst dat de opzet van deze richtlijn en de daarin vervatte definities zeer technisch en complex van aard zijn. Kort samengevat bevat de richtlijn een uitzondering voor GGO’s verkregen door ‘mutagenese’.<sup>24</sup> Het begrip mutagenese is niet gedefinieerd in de GGO-richtlijn. Deze vrijstelling kent één voorbehoud, te weten de combinatie van mutagenese met het gebruik van recombinant-nucleïnezuurmoleculen. Uit de tekst volgt dus dat de vrijstelling niet onbeperkt is. De Franse regering stelde onder meer dat de mutagenesetechnieken ook onderscheiden dienden te

worden naar de mate van veiligheid die zij bieden. De vrijstelling diende te worden uitgelegd in het licht van het voorzorgsbeginsel en zou dus beperkt moeten blijven tot de destijds (ten tijde van de invoering van de GGO-richtlijn) veilige technieken.

De advocaat-generaal is het daar niet mee eens. De Uniewetgever beoogde niet iets anders te bedoelen dan wat uiteindelijk in de GGO-richtlijn is opgeschreven. Daarnaast is het om verschillende redenen van constitutionele en praktische aard niet de taak van het Hof van Justitie om een nieuwe formulering te geven aan de in een zeer technische en ingewikkelde handeling van afgeleid recht vervatte definities en categorieën. Uit de algemene opzet van de GGO-richtlijn komt naar voren dat de wetgever niet de bedoeling had om mutagenesetechnieken te verdelen op basis van de veiligheid van een specifieke techniek. In andere categorieën voor specifieke methoden is een dergelijk onderscheid wel gemaakt. Als het de bedoeling was van de Uniewetgever om ook voor mutagenesetechnieken zo’n onderscheid te maken, dan had hij dit wel uitdrukkelijk gedaan.

Vervolgens breekt de advocaat-generaal een lans voor dynamische in plaats van starre uitlegging. De advocaat-generaal meent dat de uitlegging van het recht een dynamisch karakter dient te hebben. Dit houdt in dat de uitlegging van het recht mee dient te gaan met de ontwikkeling van de samenleving, zowel op technisch als op sociaal gebied. Meer in het bijzonder zou met die benadering een algemene categorie ‘mutagenese’ logischerwijs alle technieken moeten omvatten die, op het voor de zaak in kwestie relevante tijdstip, geacht worden deel uit te maken van die categorie, met inbegrip van de nieuwe technieken. In deze zaak bepleitten de *Confédération c.s.* een starre uitlegging. Volgens hen moest het begrip ‘mutagenese’ aldus worden uitgelegd dat het alleen technieken zou omvatten die destijds, in 2001, bestonden zonder rekening te houden met nieuw ontwikkelde technieken. Een dynamische uitlegging betekent juist dat ook de nieuw ontwikkelde mutagenesetechnieken onder dit begrip zouden vallen.

De advocaat-generaal begrijpt dit argument in die zin dat verzoekers het voorzorgsbeginsel beschouwen als een interne uitzondering op het algemene beginsel van de dynamische uitlegging van het recht. Maar hij gaat daar niet in mee.

In dit verband merkt de advocaat-generaal op dat dit bij juridische uitlegging van onduidelijke begrippen er niet toe kan leiden dat de bepalingen van de wettekst worden geherformuleerd op een manier die indruist tegen de bewoordingen ervan. Dit is volgens de advocaat-generaal het constitutionele probleem van de stellingen van de *Confédération c.s.*, namelijk dat zij niet om uitlegging, maar om herformulering van de GGO-richtlijn verzoeken. De advocaat-generaal weigert dan ook de GGO-richtlijn anders uit te leggen dan hoe deze is opgeschreven en is van oordeel dat ook nieuw ontwikkelde mutagenesetechnieken onder de vrijstelling van de GGO-richtlijn vallen.

In zijn arrest gaat de Grote Kamer van het Hof van Justitie voorbij aan de door de advocaat-generaal opgewor-

20. Vgl. Conclusie A-G 6 september 2012, zaak C-243/11, ECLI:EU:C:2012:546 (*RVS Levensverzekeringen*). Bij de uitleg van belastingverdragen wordt de dynamische methode door Nederlandse rechtscolleges regelmatig toegepast. Zie bijvoorbeeld Rb. Zeeland-West-Brabant 19 december 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:5758, r.o. 4.8 en Hof 's-Gravenhage 29 april 2003, ECLI:NL:GHSGR:2003:AH9932, r.o. 6.8.
21. HvJ 25 juli 2018, zaak C-528/16, ECLI:EU:C:2018:583 (*Confédération Paysanne c.s.*).
22. HvJ 9 november 2016, zaak C-448/14, ECLI:EU:C:2016:839 (*Davitas*).
23. Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad (*PbEG* 2001, L 106/1).
24. Conclusie A-G 18 januari 2018, zaak C-528/16, ECLI:EU:C:2018:20 (*Confédération Paysanne c.s.*).

pen methode van dynamische (en starre) uitlegging van de GGO-richtlijn. Daarbij valt op dat het Hof van Justitie in zijn arrest niet naar de conclusie van de advocaat-generaal verwijst, behoudens een ondergeschikt punt.

### Davitas

In *Davitas* draait het om stoffen van minerale oorsprong waarvoor geen aparte categorie in Verordening 258/97 was opgenomen, maar wel een aparte categorie in de nieuwe Verordening 2015/2283. In zoverre lijkt *Davitas* sterk op de onderhavige zaak daar waar de Verordening geen aparte categorie voor hele insecten bevat, maar Verordening 2015/2283 wel. In beide zaken was het nodig om de bepalingen uit te leggen om vast te stellen of de respectievelijke voedingsmiddelen onder de bestaande categorieën konden worden geschaard. In *Davitas* was dit wel het geval, in het besproken arrest niet.

Volgens de advocaat-generaal is het verschil hierin gelegen dat een uitlegging op grond waarvan hele insecten binnen de werkingssfeer zouden vallen, zou neerkomen op het achteraf herschrijven van die bepaling. Dat heeft met rechterlijke uitlegging niets van doen. De bewoordingen van de desbetreffende bepaling maken duidelijk dat hele insecten niet binnen de reikwijdte van de bepaling vallen. De Franse regering betoogde echter dat op basis van de algemene opzet en de doelstelling van Verordening 258/97 hele insecten wél onder de reikwijdte van de bepaling zouden moeten vallen.

Het valt op dat in *Davitas* de algemene opzet en doelstelling van de Verordening er wel toe leiden dat het Hof van Justitie artikel 1 lid 2 onder c zo uitlegt dat stoffen van minerale oorsprong wel binnen de werkingssfeer van de Verordening vallen. In zijn conclusie komt advocaat-generaal Maciej Szpunar tot hetzelfde oordeel.<sup>25</sup> Artikel 1 lid 2 onder c verwijst naar ‘voedingsmiddelen en voedsel ingrediënten met een nieuwe of doelbewust gemodificeerde primaire molecuulstructuur’. Het Hof van Justitie merkt op dat de term ‘primaire molecuulstructuur’ niet wordt gedefinieerd in de Verordening en geen gebruikelijke betekenis heeft. In dat geval moet gekeken worden naar de context, waarin de bewoordingen van de litigieuze bepaling worden gebruikt en naar het doel van de Verordening.

Gelet op het algemene karakter van de Verordening en het doel van de bescherming van de volksgezondheid is het Hof van Justitie van oordeel dat de uitdrukking ‘nieuwe primaire molecuulstructuur’ aldus moet worden uitgelegd dat deze betrekking heeft op voedingsmiddelen of voedsel ingrediënten die vóór 15 mei 1997 niet binnen de Europese Unie voor menselijke voeding zijn gebruikt. Dit is de resultante van een beoordeling aan de hand van de bewoordingen, de context en het doel van de Verordening, niet van dynamische uitlegging.

## Ten slotte

In zijn conclusie in de insectenzaak merkt de advocaat-generaal op dat de uitlegging van juridische begrippen nooit statisch mag zijn. De uitlegging van technologische begrippen kan niet in de tijd bevroren worden, maar moet gelijke tred houden met de ontwikkeling van de samenleving. Een open deur. In de besproken zaak waagt het Hof van Justitie zich (daarom?) niet aan de door de advocaat-generaal besproken methode van dynamische uitlegging van Unierecht. In plaats daarvan kiest het de veilige weg. Het feit dat hele insecten niet onder het toepassingsbereik van Verordening 258/97 vallen, doet niet af aan de mogelijkheid voor de lidstaten wettelijke voorschriften vast te stellen, waarin is bepaald dat aan de hand van een specifieke veiligheidscontrole moet worden nagegaan of hele insecten een gevaar voor de volksgezondheid kunnen opleveren of niet. Dat het Hof van Justitie in zijn slotakkoord in *Entoma* – terecht – wijst op een andere procedurele route, namelijk de hiervoor aangehaalde mogelijkheid van wetswijziging, gaat eraan voorbij dat deze vaak omslachtig en tijdrovend is.

Wanneer de bewoordingen van een bepaling in een richtlijn of verordening duidelijk zijn, mag de uitlegging van de bepaling niet op basis van de context en het doel van de verordening neerkomen op het herschrijven van deze bepaling, zoals in de insectenzaak in wezen door de Franse regering was bepleit. De methode van dynamische uitlegging van Unierecht, omdat sinds de invoering van de betrokken bepaling de (maatschappelijke) opvattingen veranderd zouden zijn, lijkt op het eerste gezicht hier weinig aan toe te voegen.

Niettemin en hoewel het Hof van Justitie de methode van dynamische uitlegging van Unierecht vooralsnog niet welwillend lijkt te omarmen, zou dynamische uitlegging van bepalingen van Unierecht in een snel wijzigende (digitale) samenleving in beginsel bijzonder waardevol kunnen zijn. Dynamische interpretatie draagt immers bij aan een constante aanpassing van veranderende economische behoeftes en sociale waarden binnen het *Acquis Communautaire*. Ook omdat in technische regelgeving opgenomen begrippen en formuleringen vaak onnauwkeurig zijn en voorbijgaan aan de hedendaagse – vaak digitale – realiteit. Het persbericht van de Europese Commissie van 7 december 1993 had in dit verband voorspellende betekenis, namelijk:

‘The dynamic interpretation of the Treaty takes account of the technological developments that have occurred since the Community was set up and will help to point the European Union in the direction of the information society that will be one of the major points of the Commission’s White Paper on growth, competitiveness and employment.’<sup>26</sup>

25. Conclusie A-G 21 januari 2016, zaak C-448/14, ECLI:EU:C:2016:39 (*Davitas*).

26. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_93\\_1070](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_93_1070).

Overigens kan dynamische uitlegging alleen dan gerechtvaardigd worden geacht, indien rekening wordt gehouden met het doel dat de Uniewetgever wilde verwezenlijken met de vaststelling van de bepalingen, indien de verwezenlijking van dit doel nog steeds wordt gediend in de gewijzigde feitelijke omstandigheden, en niet (heimelijk) een ander doel wordt nagestreefd.<sup>27</sup>

Of de methode van dynamische uitlegging van Unierecht een blijvertje wordt dan wel een eendagsvlinder zal blijken te zijn, zal de toekomst uitwijzen.

27. Conclusie A-G 25 oktober 2016, zaak C-641/15, ECLI:EU:C:2016:795 (*Verwertungsgesellschaft Rundfunk*). De vraag rijst in hoeverre dit dicht in de buurt komt van teleologische uitlegging.