



Datum van
inontvangstneming

:

07/05/2025

Zaak C-237/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

27 maart 2025

Verwijzende rechter:

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 oktober 2024

**Verzoekende partij, verwerende partij in hoger beroep en verwerende partij
in *Revision*:**

Mettler-Toledo GmbH

**Verwerende partij, verzoekende partij in hoger beroep en verzoekende partij
in *Revision*:**

Land Nordrhein-Westfalen

.....

Bundesverwaltungsgericht

BESLISSING

BVerwG 8 C 7.22

4 A 1278/21

van 16 oktober 2024

[OMISSIS]

In het bestuursrechtelijke geschil

Mettler-Toledo GmbH,

[OMISSIS] Greifensee (Zwitserland),

verzoekster, verweerster in hoger beroep en verweerster in *Revision*,
[OMISSIS]

t e g e n

Land Nordrhein-Westfalen,
[OMISSIS] Köln,

verweerder, verzoeker in hoger beroep en verzoeker in *Revision*,
[OMISSIS]

I

in tegenwoordigheid van:

Vertreterin des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht,
[OMISSIS] Berlijn,

heeft de 8e Senat van het Bundesverwaltungsgericht

[OMISSIS] op 16 oktober 2024

[OMISSIS] [samenstelling van de rechtsprekende formatie]

de volgende beslissing gegeven:

[OMISSIS] [nationale procedure]

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

Voldoet een niet-automatisch weeginstrument aan de vereisten van artikel 6, lid 5, tweede alinea, juncto bijlage III, punten 1.1.iv), 1.1.v) en 1.1.vi), van richtlijn 2014/31/EU wanneer de gegevens betreffende het maximale weegvermogen, het minimale weegvermogen en de ijkeenheid niet fysiek op het instrument zijn vermeld, maar uitsluitend digitaal en alternerend worden weergegeven wanneer het weeginstrument in werking is?

M o t i v e r i n g:

I

- 1 Partijen verschillen van mening over de vorm waarop bepaalde meettechnische gegevens op afzonderlijke types weeginstrumenten voor de handel moeten worden weergegeven.
- 2 Verzoekster produceert weeginstrumenten voor gebruik in de handel waarbij voor het wegen de tussenkomst van een operateur vereist is (zogenoemde niet-automatische weegwerktuigen). Bij het in casu litigieuze model worden de gegevens betreffende het maximale weegvermogen (Max), het minimale weegvermogen (Min) en de ijkeenheid (e) van het weegwerktuig uitsluitend digitaal en alternerend via de aanwijsinrichting van het werktuig weergegeven en zijn deze bij gebruik van het weegwerktuig samen met het weegresultaat zichtbaar. Blijkens het door NMi Certin B.V. 2020 verstrekte EU-typegoedkeuringscertificaat is de toegang tot de voor de display verantwoordelijke software beveiligd door een ijkzegel. In de behuizing van het weegplateau bevindt zich een verstelslot. Punt 2.1.1 van het EU-typegoedkeuringscertificaat specificeert welke software is toegestaan om de primaire indicaties op de weegwerktuigen weer te geven. Iedere wijziging en iedere download van relevante software wordt geregistreerd in de eventlogger.
- 3 Nadat medewerkers van verweerder naar aanleiding van de inspectie van één van de werktuigen hadden vastgesteld dat de waarden Max, Min en e uitsluitend in digitale vorm worden weergegeven, deelde verweerder verzoekster in februari 2020 mee dat hierdoor niet wordt voldaan aan de eisen van richtlijn 2014/31/EU. Het opschrift is niet zoals voorgeschreven permanent zichtbaar, aangezien voornoemde meettechnische waarden in de display niet meer worden aangetoond zodra het weeginstrument wordt uitgeschakeld. Dat bezwaar werd door verzoekster van de hand gewezen. Haars inziens zien de bepalingen van bijlage III, punt 1.1, van richtlijn 2014/31 qua strekking op de beveiliging van de opschriften tegen manipulatie. De opschriften dienen gedurende de hele levensduur van de weegwerktuigen daar beschikbaar te zijn en de gebruiker betrouwbare informatie te verschaffen over het toepassingsgebied (dat wil zeggen het maximale en het minimale weegvermogen) en de nauwkeurigheid van de aanwijzing (afleeseenheid) waarvoor het weegwerktuig is geconstrueerd en is toegelaten in het ijkplichtige verkeer. Dit wordt gewaarborgd door de display van het weegwerktuig.
- 4 Bij besluit van 29 april 2020 heeft verweerder verzoekster verboden om vanaf 1 juni 2020 in de deelstaat Noordrijn-Westfalen niet-automatische weegwerktuigen in de handel te brengen die de waarden Max, Min en e alleen digitaal op de display van het weegwerktuig weergeven en waarop die gegevens niet permanent op een andere plaats zijn aangebracht. Het besluit, dat is vastgesteld op basis van § 50, lid 2, van het Gesetz über das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Messgeräten auf dem Markt, ihre Verwendung und Eichung sowie über Fertigpackungen (Duitse wet betreffende het in het verkeer brengen en beschikbaar stellen van meetinstrumenten op de markt, het gebruik en de ijking ervan, alsook betreffende voorverpakkingen; hierna: „MessEG”) werd in

wezen gemotiveerd met een meer dan redelijk vermoeden dat de weegwerktuigen van verzoekster niet voldoen aan de vereisten van § 6, lid 5, MessEG.

- 5 De bestuursrechter heeft het tegen dat besluit ingestelde beroep verworpen en vastgesteld dat het besluit rechtmatig was. Digitale aanwijsinrichtingen voldoen niet aan de eis dat alle opschriften op weegwerktuigen goed zichtbaar, leesbaar en permanent moeten zijn.
- 6 Op het beroep van verzoekster heeft het Oberverwaltungsgericht het vonnis van de bestuursrechter in eerste aanleg gewijzigd en het bestreden besluit van verweerder vernietigd. Het Oberverwaltungsgericht is in tegenstelling tot de bestuursrechter van opvatting dat het bestreden besluit onwettig was en de rechten van verzoekster schendt. Er was geen sprake van omstandigheden waarin de markttoezichthouders maatregelen mogen nemen overeenkomstig § 50, lid 1, MessEG. Er bestaat geen redelijk vermoeden dat de niet-automatische weegwerktuigen van verzoekster niet voldoen aan de eisen van afdeling 2 van het MessEG. De litigieuze werktuigen voldoen aan de eisen van de §§ 13 en 15 van de Verordnung über das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Messgeräten auf dem Markt sowie über ihre Verwendung und Eichung (Duitse verordening betreffende het in het verkeer brengen en beschikbaar stellen van meetinstrumenten op de markt en het gebruik en de ijking ervan; hierna: „MessEV”). De bewoordingen van de relevante nationale en unierechtelijke bepalingen sluiten een puur digitale aanwijsinrichting niet uit. Vóór die zienswijze pleit ook de ontstaansgeschiedenis van de bepaling, waarbij niet buiten beschouwing kan worden gelaten dat de Europese Unie bij de vaststelling van de richtlijn op grond van het volkenrecht gebonden was aan de WTO-Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen. Blijkens de op basis hiervan aangenomen aanbevelingen van de Internationale Organisatie voor Wettelijke Metrologie (OIML) is de puur digitale weergave van de waarden Max, Min en e uitdrukkelijk toegestaan. Dit is bijzonder belangrijk in het licht van de volkenrechtelijke verplichting om handelsbelemmeringen uit de weg te ruimen.
- 7 Verweerder heeft tegen die beslissing beroep in *Revision* ingesteld. Hij blijft in wezen bij zijn betoog dat een puur digitale en alternerende weergave op een display niet voldoet aan de eisen van het nationale recht en de richtlijn.
- 8 Verzoekster verdedigt het bestreden vonnis.

II

- 9 De procedure dient te worden geschorst en het Hof van Justitie van de Europese Unie moet overeenkomstig 267, derde alinea, VWEU worden verzocht om een prejudiciële beslissing. De uitlegging van artikel 6, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2014/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van niet-automatische weegwerktuigen (PB L 96, blz. 107) en de in het dispositief vermelde bepalingen van bijlage III ervan is niet zodanig

duidelijk dat geen ruimte blijft voor redelijke twijfels en er niet van kan worden uitgegaan dat de gehanteerde oplossing ook voor de rechterlijke instanties van de andere lidstaten even evident zou zijn (aangaande dit criterium, zie arrest van het Hof van 6 oktober 2021, C-561/19 [ECLI:EU:C:2021: 799], Consorzio, punt 40).

- 10 De prejudiciële vraag is relevant voor de in *Revision* te geven beslissing. Het beroep in *Revision* van verweerder is ontvankelijk. Of het gegrond is, hangt ervan af of uit de genoemde bepalingen volgt dat ook een puur digitale en alternerende weergave van de waarden Max, Min en e op de display van niet-automatische weegwerktuigen volstaat of dat die waarden fysiek en permanent op het werktuig moeten zijn aangebracht. Mocht dit laatste vereist zijn, dan is het beroep in *Revision* gegrond omdat het beroep in tegenstelling tot de beslissing van het Oberverwaltungsgericht moet worden afgewezen.
- 11 Het relevante nationale recht bepaalt het volgende:

MessEG (uittreksel)

„§ 50 Markttoezicht

(1) De markttoezichtautoriteiten controleren aan de hand van passende steekproeven op adequate wijze en in voldoende mate of meetwerktuigen en andere meetinstrumenten voldoen aan de eisen van afdeling 2 en of voorverpakkingen en andere verkoopheenheden voldoen aan de eisen van afdeling 4.

(2) De markttoezichtautoriteiten nemen passende maatregelen wanneer zij een redelijk vermoeden hebben dat de producten niet aan de genoemde eisen voldoen. Zij mogen in het bijzonder

[...]

5. verbieden dat een product in de handel wordt gebracht,

[...]

§ 50a Formele non-conformiteit

(1) De markttoezichtautoriteit dient de betrokken marktdeelnemer te gelasten de non-conformiteit te verhelpen wanneer wordt vastgesteld dat

1. de conformiteitsmarkering of de aanvullende metrologische markering niet is aangebracht overeenkomstig een wettelijke beschikking krachtens § 30, punt 4,

2. de conformiteitsmarkering of de aanvullende metrologische markering overeenkomstig § 30, punt 4, is aangebracht bij niet-naleving van § 6, lid 4,

[...]

7. de in § 6, lid 5, § 23, leden 2 tot en met 4, of § 25, leden 2 tot en met 4, vermelde opschriften ontbreken, foutief of onvolledig zijn. [...]

(2) Indien de non-conformiteit niet wordt verholpen, dient de markttoezichtautoriteit de nodige maatregelen te nemen om de beschikbaarstelling van het weegwerktuig op de markt te beperken of te verbieden dan wel ervoor te zorgen dat het wordt teruggeroepen of teruggenomen.

MessEV (uittreksel)

§ 13 Gemeenschappelijke bepalingen voor de markering van en opschriften voor meetwerktuigen en andere meetinstrumenten

(1) Markeringen en opschriften moeten goed zichtbaar, leesbaar en op permanente wijze worden aangebracht op het meetwerktuig of ander meetinstrument; zij moeten duidelijk, onuitwisbaar en niet overdraagbaar zijn. Voor markeringen en opschriften moeten Latijnse letters en Arabische cijfers worden gebruikt. Andere letters of cijfers mogen aanvullend worden gebruikt.

(2) Indien een meetwerktuig te klein of te gevoelig is om er de vereiste markering of opschriften op aan te brengen, moeten de markeringen of opschriften worden aangebracht op de volgens § 17 bij het product te verstrekken informatie en op de verpakking. Zin 1 is van toepassing op gewichten voor zover anders afbreuk wordt gedaan aan de nauwkeurigheid van de meting.

§ 15 Opschriften op meetwerktuigen

[...]

(3) Meetwerktuigen in de vorm van niet-automatische weeginstrumenten moeten naast de gegevens overeenkomstig de leden 1 en 2 ook worden voorzien van de volgende opschriften:

1. de nauwkeurigheidsklasse binnen een ovaal of binnen twee horizontale lijnen die door twee halve cirkels zijn verbonden,
2. het maximale weegvermogen, waarbij de massawaarde wordt voorafgegaan door de letters „Max”,
3. het minimale weegvermogen, waarbij de massawaarde wordt voorafgegaan door de letters „Min”,

4. de waarde in massa-eenheden voor de indeling en ijkking van een weeginstrument (ijkwaarde), waarbij de waarde wordt voorafgegaan door de tekens „e =”,

[...]

Het maximale weegvermogen, het minimale weegvermogen, de ijkwaarde en de werkelijke afleeseenheid moeten worden aangebracht in de nabijheid van de aanwijzing van het resultaat. Elke afleesinrichting die is aangesloten aan of kan worden aangesloten aan één of meerdere lastdragers moet ook zijn voorzien van de passende opschriften voor die lastdragers.”

- 12 Naar nationaal recht zou de bestreden bestuursmaatregel gedurende de volledige geldigheidsduur ervan rechtmatig zijn. De maatregel is vastgesteld op basis van de destijds vigerende § 50, lid 1, tweede volzin, punt 5, MessEG. De op 15 juni 2021 – dus tijdens de gerechtelijke procedure – in werking getreden § 50a, lid 1, juncto § 50a, lid 1, eerste volzin, punt 7, MessEG, die relevant is met betrekking tot het in casu litigieuze geval van formele non-conformiteit, kan naar Duits procesrecht als specifiekere rechtsgrondslag vanaf het tijdstip van inwerkingtreding ervan door de rechter in aanmerking worden genomen. Een overeenkomstige wijziging van de maatregel door de instantie is niet vereist. Verweerder heeft voldaan aan de in § 50a, lid 1, MessEG neergelegde formele vereisten door eerder te hebben vastgesteld dat de weeginstrumenten van verzoekster niet aan de eisen voldeden.
- 13 Het besluit is naar nationaal recht materieel rechtmatig. Volgens § 15, lid 3, MessEV moeten weegwerktuigen in de vorm van niet-automatische weeginstrumenten onder meer zijn voorzien van de opschriften Max, Min en e. De opschriften moeten zijn aangebracht in de nabijheid van de aanwijzing van het meetresultaat. Krachtens § 13, lid 1, MessEV moeten de opschriften op goed zichtbare, leesbare en permanente wijze zijn aangebracht.
- 14 De bewoordingen van de nationale bepaling pleiten duidelijk voor een uitlegging volgens welke de betrokken opschriften fysiek moeten worden aangebracht in de vorm van een plaatje, een gravure of een sticker. „Aanbrengen” betekent immers met name dat iets op een plek wordt bevestigd. Ook het woord „opschrift” geeft duidelijk aan dat de informatie ergens op moet worden geschreven en niet alleen digitaal moet worden weergegeven. Het woord „permanent” wordt tot slot over het algemeen zo opgevat dat de opschriften altijd zichtbaar moeten zijn en niet alleen wanneer de display in werking is. Uit de nationale wetgeving blijkt ook niet dat de gestandaardiseerde etiketteringsplichten technologieneutraal zijn in de zin dat digitale aanwijzing mogelijk is. Alhoewel in de motivering van de MessEV is vastgesteld dat de manier waarop markeringen en opschriften technisch worden gerealiseerd niet principieel tot bepaalde technologieën beperkt is, wordt hierin tegelijkertijd verduidelijkt dat in dat verband de in § 13, lid 1, van die verordening genoemde eisen moeten worden nageleefd (zie BR-Drs. 493/14, blz. 143 e.v.).

- 15 Die uitlegging zou haaks kunnen staan op bepalingen van het Unierecht. De nationaalrechtelijke bepalingen strekken tot omzetting van richtlijn 2014/31/EU. Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof dient het tot omzetting van een richtlijn vastgestelde nationale recht conform die richtlijn te worden uitgelegd. Met betrekking tot de beslechting van het onderhavige geding is derhalve relevant of volgens het bepaalde in richtlijn 22014/331/EU ook een puur digitale en alternerende weergave van de waarden Max, Min en e op de display van een niet-automatisch weeginstrument toereikend is. Mocht dit het geval zijn, dan dient het nationale recht conform de richtlijn in die zin te worden uitgelegd.
- 16 In de visie van de verwijzende rechter pleit de tekst van richtlijn 2014/31/EU tegen een dergelijke uitlegging. In de Duitse taalversie van artikel 6, lid 5, tweede alinea, wordt de volgende zinsnede gebruikt: „bringen die Hersteller die [...] Aufschriften an” (Nederlandse taalversie: „brengen de fabrikanten de [...] opschriften aan”). Dit impliceert dat de fabrikanten zelf het opschrift aanbrengen en het weeginstrument niet enkel voorzien van een inrichting – bijvoorbeeld een display – die de desbetreffende waarden kan weergeven. Ook de Engelse en de Franse taalversie liggen in die lijn, waarbij in de ogen van de verwijzende rechter vooral de werkwoorden „affix” en „apposer” duiden op een fysieke aanbrenging die ook blijkens die taalversies rechtstreeks door de fabrikant moet worden verricht. Dat in bijlage III, punt 1.4, van richtlijn 2014/31/EU in de Engelse taalversie het werkwoord „shown” en in de Franse taalversie het werkwoord „apparaître” wordt gebezigd, pleit eveneens niet voor de mogelijkheid van een puur digitale aanwijzing. Beide taalversies maken door de woorden „also” respectievelijk „également” duidelijk dat hier slechts de vereiste van een bijkomende aanwijzing wordt vastgelegd, maar niet dat de mogelijkheid van een puur digitale aanwijzing bestaat. Juist het feit dat de werkwoorden „shown” en „apparaître”, waaraan een digitale aanwijzing duidelijk zou voldoen, slechts worden gebruikt in de context van een aanvullende aanwijzing, pleit ertegen dat een opschrift ook enkel digitaal kan worden weergegeven.
- 17 Ten slotte bieden ook de overwegingen van de richtlijn geen veilig houvast voor een andere zienswijze. Blijkens die overwegingen wordt er met de richtlijn naar gestreefd het publiek te beschermen tegen onjuiste resultaten van weegbewerkingen (overweging 5), te zorgen voor een hoog niveau van bescherming van onder de richtlijn vallende algemene belangen (overweging 7), de bepalingen te beperken tot het formuleren van de essentiële eisen inzake de metrologie en technische prestaties (overweging 17) en de werking van de interne markt te waarborgen (overweging 47). Uit die doelstellingen kan in wezen niets worden afgeleid met betrekking tot de juiste vorm van weergave van de aanduidingen Max, Min en e.
- 18 Ook uit de aanbevelingen R 76-1 2006 van de OIML volgt niets anders. In tegenstelling tot de vorige aanbevelingen uit 1988 staan deze aanbevelingen uitdrukkelijk toe dat de aanduidingen Max, Min en e uitsluitend op de display worden weergegeven. Met betrekking tot de uitlegging van het Unierecht zijn zij echter niet bindend. Dit geldt in principe ook voor het recht van de WTO (zie

arrest van het Hof van 23 november 1999, C-149/96 [ECLI:EU:C:1999:574], Portugal, punt 42). Dat de aanbevelingen juridisch niet bindend zijn, volgt bovendien ook uit hun rechtsgrondslag. Zij zijn gebaseerd op de Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen. Artikel 2.4 van die overeenkomst verplicht de leden er slechts toe de internationale normen die door internationale normalisatie-instellingen, in dit geval de OIML, zijn aangenomen, als basis voor hun eigen technische voorschriften te gebruiken. Dit is geen strikte verplichting. Integendeel, reeds in de overwegingen van de overeenkomst wordt duidelijk gesteld dat geen enkel lid eraan mag worden gehinderd de noodzakelijk geachte maatregelen te nemen, voor zover deze geen middel vormen voor willekeurige of ongerechtvaardigde discriminatie tussen de verschillende lidstaten. Bijgevolg duidt de OIML de door haar opgestelde normen aan als „aanbevelingen”. Daar voornoemde aanbevelingen dus niet wettelijk bindend zijn en de richtlijngever de aanbevelingen uit 1988, die een uitsluitende digitale weergave nog niet – althans niet expliciet – toestonden, ongewijzigd en woordelijk heeft overgenomen en niet de aanbevelingen uit 2006, waarin in die mogelijkheid werd voorzien, zijn er sterke aanwijzingen dat hij niet voornemens was een puur digitale vorm van weergave toe te staan.

- 19 Twijfels omtrent de juistheid van deze uitlegging zijn echter op hun plaats aangezien in het Publicatieblad van de Europese Unie van 11 september 2015 (PB C 300, blz. 3) een verwijzing is gepubliceerd naar de DIN EN 45501:2015. Punt 7.1.2, onder a), daarvan bepaalt dat de waarden Max, Min en e – als alternatief voor een aanbrenging op het instrument – permanent en tegelijkertijd op de aanwijsinrichting voor het weegresultaat worden weergegeven zolang het weeginstrument is ingeschakeld. Hierdoor wordt een puur digitale vorm van weergave toegestaan, waarvan ook sprake is op de weeginstrumenten van verzoekster.
- 20 In de visie van de verwijzende rechter is het gezien deze discrepantie tussen de bewoordingen van de richtlijn en de inhoud van de geharmoniseerde norm niet mogelijk de in casu aan de orde gestelde vraag zonder twijfel te beantwoorden en moet deze derhalve worden voorgelegd aan het Hof. In zoverre moet om te beginnen in aanmerking worden genomen dat uit de normhiërarchie van het Gemeenschapsrecht volgt dat een geharmoniseerde norm niet kan afwijken van de bepalingen van een handeling van afgeleid recht (aangaande het karakter van dergelijke normalisatiemaatregelen als deel van het Unierecht, zie laatstelijk arrest van het Hof van 5 maart 2024, C-588/21 P [ECLI:EU:C:2024:201], Public Resource, punt 70). Tegelijkertijd brengt de Commissie door mededeling van de geharmoniseerde norm in het Publicatieblad overeenkomstig artikel 10, lid 5, tweede volzin, en lid 6 van verordening (EU) nr. 1025/2012 tot uitdrukking dat de geharmoniseerde norm haars inziens strookt met richtlijn 2014/31/EU. Dit betekent dat voor een product dat aan die geharmoniseerde norm voldoet, in beginsel een vermoeden van conformiteit geldt. Dat vermoeden van conformiteit heeft volgens de artikelen 12 en 13 van richtlijn 2014/31/EU slechts betrekking op de essentiële eisen van bijlage I bij de richtlijn. De in casu litigieuze regelingen van de richtlijn zijn echter vastgelegd in bijlage III. Daar staat tegenover dat

overweging 17 van de richtlijn geen dergelijke beperking van de relevantie van het vermoeden van conformiteit voor eisen in de zin van bijlage I bevat. In hoeverre het vermoeden van conformiteit in het onderhavige geval relevant is, is derhalve niet duidelijk. Los van de toepasbaarheid van het vermoeden van conformiteit kan voorts worden aangenomen dat uit een geharmoniseerde norm enkel een weerlegbaar vermoeden van overeenstemming met bepalingen van afgeleid recht volgt, dat in het bijzonder niet geldt wanneer de geharmoniseerde norm tekortkomingen vertoont (zie artikel 37, lid 5, tweede volzin, onder b), van richtlijn 2014/31/EU). De vraag welke uitlegging moet worden gegeven aan artikel 6, lid 5, tweede alinea, juncto bijlage III, punten 1.1.iv), 1.1.v) en 1.1.vi), van richtlijn 2014/31/EU moet derhalve worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

[OMISSIS]