



Datum van inontvangstneming : 19/08/2025

Zaak C-453/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

10 juli 2025

Verwijzende rechter:

Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

1 juli 2025

Verzoekende partijen:

Kuhlmann Lebensmittelmärkte e.K.

Verwerende partijen:

Land Niedersachsen

Landesbetrieb für Mess- und Eichwesen

Niedersächsisches

Oberverwaltungsgericht

Beschikking

[OMISSIS]

In het bestuursrechtelijke geding tussen

Kuhlmann Lebensmittelmärkte e.K.,

[OMISSIS] Wallenhorst

– verzoekster –

[OMISSIS]

en

1. Land Niedersachsen (deelstaat Nedersaksen, Duitsland) [OMISSIS]
2. Landesbetrieb für Mess- und Eichwesen (deelstaatsdienst voor metrologie) [OMISSIS]

– verweerders –

[OMISSIS]

naar aanleiding van kritiek op grond van de ijkwetgeving

- hoger beroep -

heeft het Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Nedersaksen, Duitsland) [OMISSIS] op 1 juli 2025

de behandeling van de zaak geschorst.

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

Voldoet een apparaat dat is aangesloten op een niet-automatisch prijsberekenend weegwerktuig met een maximaal weegvermogen van niet meer dan 100 kg en dat in combinatie daarmee wordt gebruikt voor rechtstreekse verkoop aan het publiek, aan de vereisten van artikel 4 van richtlijn 2014/31/EU juncto bijlage I, punten 10 en 14, daarbij wanneer het niet noodzakelijkerwijs een fysieke bon voor de klant afdruckt waarop alle belangrijke informatie met betrekking tot de weegverrichting is aangegeven, maar de klant de keuze biedt tussen het afdrukken van een fysieke bon en het verstrekken, door middel van een QR-code, van een volledig elektronische bon die qua inhoud identiek is aan de fysieke bon?

Motivering

I.

De betrokken partijen zijn het niet eens over de vraag of bij het gebruik van een niet-automatisch kassasysteem met weegschaal voor rechtstreekse verkoop aan het publiek een fysieke op papier gedrukte bon moet worden afgegeven of dat in plaats daarvan door middel van een QR-code een volledig elektronische bon mag worden verstrekt indien de klant dat wenst.

Verzoekster exploiteert een levensmiddelenwinkel waarin vijf kassasystemen met weegschaal (Waagen-Kassen-Systeme; hierna: „WKS”) worden gebruikt. Een WKS is een combinatie van een niet-automatische, prijsberekenende weegschaal (die het gewicht vermenigvuldigt met de eenheidsprijs van het product) en een kassasysteem dat het weegresultaat overneemt.

In 2021 heeft verzoekster op haar WKS software geïnstalleerd waarmee de klant na het afrekenen kan kiezen tussen een fysieke (papieren) bon en een volledig elektronische bon (hierna: digitale bon). De digitale bon wordt verstrekt door de weergave van een QR-code op een WKS-display. Als de klant kiest voor een digitale bon, wordt er geen fysieke bon afgegeven. De fysieke bon en de digitale bon hebben dezelfde inhoud.

Op 17 januari 2022 heeft de tweede verweerder in het kader van een op verzoek van verzoekster uitgevoerde ijkingcontrole de optionele afgifte van een digitale bon bekritiseerd omdat volgens hem na elke afrekening een fysieke (papieren) bon moest worden afgegeven. Bij besluit van dezelfde datum heeft de tweede verweerder verzoekster een termijn gesteld om het vermeende gebrek van de WKS te verhelpen door na elke afrekening de klant een fysieke bon te verstrekken. In het besluit heeft de tweede verweerder onder meer het volgende vermeld (bladzijde 4 van het besluit): „Als niet aan de eisen wordt voldaan, is de ijking ongeldig of vindt de ijking niet plaats.”

Na deactivering van bovengenoemde software en de pas daarna verrichte ijking van de WKS door de tweede verweerder, heeft verzoekster op 11 februari 2022 beroep ingesteld en de rechter, na aanpassing van het verzoekschrift, in wezen verzocht

vast te stellen dat de lopende ijkperioden voor de vijf in haar levensmiddelenzaak gebruikte WKS niet van rechtswege voortijdig aflopen in geval van reactivering van de software die de facultatieve afgifte van een digitale bon mogelijk maakt, en

het besluit van 17 januari 2022 nietig te verklaren, voor zover daarbij de ijking van de WKS is geweigerd, en vast te stellen dat de tweede verweerder verplicht is de WKS na het verstrijken van de lopende ijkperiode te ijen, zelfs indien bovengenoemde software opnieuw wordt geactiveerd.

Subsidiair heeft zij de rechter verzocht

het bevel tot herstel van de gebreken in het besluit van 17 januari 2022 nietig te verklaren.

Het Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg) heeft het beroep afgewezen op de voornaamste grond dat de relevante regelgeving eraan in de weg stond de klant de keuze te bieden tussen een fysieke (papieren) bon en een digitale bon. De strijdigheid hiervan met de relevante regels kan niet worden weggenomen door uitlegging of door ontwikkeling van het recht door middel van de rechtspraak.

In hoger beroep [OMISSIS] houdt verzoekster vast aan haar vordering en stelt zij met name dat de bestuursrechter in eerste aanleg een buitensporige en ook onjuiste betekenis heeft toegekend aan de bewoordingen van de toepasselijke bepalingen.

Gelet op hun beschermingsdoel moeten de relevante regels volgens haar ruim worden opgevat en bovendien technologie-neutraal worden uitgelegd.

Verweerders verdedigen het bestreden vonnis.

II.

De procedure wordt geschorst en het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) wordt krachtens artikel 267, tweede alinea, VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing. De uitlegging van artikel 4 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 (Publicatieblad van de Europese Unie van 29 maart 2014, PB L 96, blz. 107) junctis de punten 10 en 14 van bijlage I bij deze richtlijn is niet zo evident dat redelijkerwijze geen twijfel kan bestaan en mag worden aangenomen dat de uitlegging daarvan even evident is voor de rechterlijke instanties van de andere lidstaten van de Europese Unie (zie over dit criterium het arrest van de Grote kamer van het Hof van 6 oktober 2021, C-561/19, Consorzio, ECLI:EU:C:2021:799, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Ook de rechtspraak heeft hierover nog geen duidelijkheid verschaft.

1. De gestelde vraag is relevant voor de beslissing op het hoger beroep van verzoekster. Het hoger beroep is ontvankelijk. Wat de gegrondheid van de hogere voorziening betreft, moet worden opgemerkt dat de eerste primaire vordering ook ontvankelijk is. Of deze vordering ook gegrond is – en of het beroep dus ten minste gedeeltelijk slaagt – hangt af van de vraag of aan de vereisten van de in het dictum genoemde bepalingen ook is voldaan wanneer de klant bij rechtstreekse verkoop aan het publiek na de afrekening de keuze heeft tussen een fysieke (papieren) bon en een digitale bon, of dat altijd een fysieke (papieren) bon moet worden afgegeven. In het eerste geval slaagt de hogere voorziening in elk geval wat de eerste primaire vordering betreft. In het laatste geval is het beroep in zijn geheel ongegrond en heeft de bestuursrechter de vordering terecht afgewezen. Tegen deze achtergrond kan de kwestie van de ontvankelijkheid van de tweede primaire vordering en de subsidiaire vordering thans nog worden opgelaten.

Het toepasselijke nationale recht bepaalt het volgende:

Mess- und Eichgesetz – MessEG – (Meet- en ijkwet, uittreksel)

§ 55 Maatregelen om het gebruik te controleren

(1) De autoriteiten nemen de nodige maatregelen indien zij een redelijk vermoeden hebben dat meetinstrumenten niet overeenkomstig de voorschriften van deel 3 worden gebruikt.

[...]

§ 31 Eisen voor het gebruik van meetinstrumenten

(1) Er mogen alleen meetinstrumenten of andere meetapparatuur worden gebruikt die voldoen aan de bepalingen van deze wet en de op basis daarvan vastgestelde regelingen.

[...]

§ 37 IJking en ijkperiode

(1) Meetinstrumenten mogen niet worden gebruikt zonder te zijn geijkt,

[...]

2. wanneer de in lid 2 bedoelde ijkperiode voortijdig afloopt.

[...]

(2) De ijkperiode loopt voortijdig af als

1. het meetinstrument niet voldoet aan de essentiële eisen in de zin van § 6, lid 2, waarbij in plaats van de in § 6, lid 2 vastgestelde maximaal toelaatbare fouten, de in een krachtens § 41, lid 1, punt 1, vastgestelde regeling bepaalde maximaal toelaatbare fouten bij het gebruik in acht moeten worden genomen.

[...].

§ 6 In het verkeer brengen van meetinstrumenten

[...]

(2) Meetinstrumenten moeten voldoen aan de essentiële eisen; hiertoe behoort de inachtneming van de maximaal toelaatbare fouten. Onder essentiële eisen in de zin van de eerste volzin worden verstaan de eisen

1. die zijn vastgelegd in de regeling overeenkomstig § 30, punt 1, of

[...].

§ 30 Regelgevende bevoegdheid

De federale regering kan met instemming van de Bundesrat [een van de kamers van het federale parlement] bij verordening het volgende nader bepalen om de nauwkeurigheid, consistentie en controleerbaarheid van metingen te waarborgen, alsook ter omzetting van rechtshandelingen van de Europese Unie:

1. de essentiële eisen voor meetinstrumenten in de zin van § 6, lid 2, tweede volzin, punt 1, bij het beoogde gebruik in de vorm van algemene voorschriften voor meetinstrumenten en, indien vereist krachtens de Europese wetgeving, in de vorm van instrumentspecifieke voorschriften; in

dit verband kunnen ook regels worden vastgesteld betreffende de beveiliging van meetinstrumenten tegen ongeoorloofde toegang tot meetwaarden door derden,

[...].

Mess- und Eichverordnung – MessEV – (Meet- en ijkverordening, uittreksel)

„§ 8 Instrumentspecifieke essentiële eisen

(1) Met inachtneming van lid 3 moeten de hieronder bedoelde meetinstrumenten of onderdelen van instrumenten in de zin van richtlijn 2014/32/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 meetinstrumenten (PB L 96 van 29 maart 2014, blz. 149), in de geldende versie, en in de zin 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 van 29 maart 2014, blz. 107), in de geldende versie, voldoen aan de in bijlage 3, tabel 1, kolom 3, bedoelde instrumentspecifieke eisen:

[...]

11. niet-automatische weegwerktuigen (afkorting: EU-weegwerktuigen – niet-automatisch).

Bijlage 3

Tabel 1				
Verwijzingen naar richtlijn 2014/31/EU en richtlijn 2014/32/EU				
Nummering volgens § 8 lid 1	Kolom 1 Korte beschrijving	Kolom 2 Definitie volgens	Kolom 3 Specifieke eisen in de zin van § 8, lid 1, geregeld in	Kolom 4 Conformiteitsbeoordelingsprocedure in de zin van § 9, lid 1, tweede volzin (module volgens bijlage 4)
[...] Punt 11	[...] EU-weegschalen – niet-automatisch	[...] Artikel 2, punten 1 en 2, van richtlijn 2009/23/EG	[...] Richtlijn 2009/23/EG, bijlage I	[...] [...]

Bijlage I bij richtlijn 2014/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 – Richtlijn 2014/31/EU – (uittreksel)

10. Afdrukken van weegresultaten en andere gewichtswaarden

Afgedrukte resultaten moeten juist, goed herkenbaar en ondubbelzinnig zijn. De afdruk moet duidelijk, leesbaar, onuitwisbaar en blijvend zijn.

[...]

14. Werktuigen voor rechtstreekse verkoop aan het publiek, met een maximaal weegvermogen dat niet groter is dan 100 kg: aanvullende voorschriften

[...]

Prijsberekende werktuigen mogen alleen andere functies dan artikelsgewijze weging en prijsberekening verrichten indien alle aanwijzingen met betrekking tot elke verrichting duidelijk, ondubbelzinnig en overzichtelijk op een voor de klant bestemde bon of etiket worden afgedrukt.

In elk geval is de beslissing op de eerste primaire vordering, die betrekking heeft op de vraag of de ijkperiode vroegtijdig afloopt (§ 37, lid 2, eerste volzin, punt 1, van het Mess- und Eichgesetz), dus grotendeels gebaseerd op de vraag of de WKS van verzoekster ook voldoen aan de essentiële eisen van bijlage I bij richtlijn 2014/31/EU als de betrokken software opnieuw wordt geactiveerd en de klant de keuze voor een digitale bon wordt aangeboden.

2. De gestelde vraag moet door het Hof worden verduidelijkt, aangezien het antwoord niet voor de hand ligt en ook niet door de rechtspraak is verduidelijkt.

a. Op grond van richtlijn 2014/31/EU zelf kan niet met voldoende zekerheid worden bepaald of ook aan de eisen van bijlage I bij deze richtlijn wordt voldaan als niet noodzakelijkerwijs een fysieke (papieren) bon wordt afgedrukt, maar de klant de keuze krijgt tussen een dergelijke bon en een digitale bon.

Volgens de tweede volzin van de inleidende opmerking van bijlage I bij richtlijn 2014/31/EU moeten voor weegwerktuigen die gebruikt worden voor rechtstreekse verkoop aan het publiek, de aanwijs- en afdruginrichtingen voor de verkoper en de klant aan de essentiële eisen voldoen. Bijlage I, punt 14, bevat aanvullende voorschriften voor weegwerktuigen voor rechtstreekse verkoop aan het publiek, met een maximaal weegvermogen dat niet groter is dan 100 kg. In bijlage I, punt 14, vierde alinea, is bepaald dat prijsberekende weegwerktuigen alleen andere functies dan artikelsgewijze weging en prijsberekening mogen verrichten indien alle aanwijzingen met betrekking tot elke verrichting duidelijk, ondubbelzinnig en overzichtelijk op een voor de klant bestemde bon of etiket worden afgedrukt. Punt 10 van bijlage I bepaalt met betrekking tot de kwaliteit van afdrukken: „Afgedrukte resultaten moeten juist, goed herkenbaar en ondubbelzinnig zijn. De afdruk moet duidelijk, leesbaar, onuitwisbaar en blijvend zijn.”

Volgens de eerste volzin van bijlage I bij richtlijn 2014/31/EU is de in de richtlijn gebruikte terminologie die van de Internationale Organisatie voor Wettelijke Metrologie (Organisation Internationale de Métrologie Légale – OIML). De Internationale Organisatie voor Wettelijke Metrologie heeft aanbeveling R 76-1 (uitgave 2006) uitgebracht voor niet-automatische weegwerktuigen, die een terminologiegedeelte bevat. Het kan hier buiten beschouwing worden gelaten, of dit terminologiegedeelte van R 76-1 krachtens het Unierecht rechtstreeks bindend is door de voornoemde verwijzing in bijlage I bij richtlijn 2014/31/EU of hoogstens kan worden gebruikt als een hulpmiddel voor de uitlegging, hoewel de Europese Unie partij is bij de Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT-verdrag; Publicatieblad van de Europese Unie van 23 december 1994, PB L 336, blz. 86) van de Wereldhandelsorganisatie en als zodanig verplicht is bestaande internationale normen in beginsel te gebruiken als basis voor haar technische voorschriften [zie artikel 2, lid 4, van het TBT-verdrag; zie arrest van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste bestuursrechter, Duitsland) van 16 oktober 2024 – 8 C 7.22 –, ECLI:DE:BVerwG:2024:161024B8C7.22.0, punt 18; uitgaande van een groter bindend karakter: Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen), arrest van 8 september 2022 – 4 A 1278/21 –, ECLI:DE:OVGNRW:2022:0908.4A1278.21.00, punt 90]. De voor de onderhavige zaak relevante inhoud van R 76-1 is namelijk voor de Europese interne markt woordelijk overgenomen in de geharmoniseerde norm DIN EN 45501:2015 (Publicatieblad van de Europese Unie van 11 september 2015, PB C 300, blz. 3). Dit betreft met name de volgende bepalingen:

„T.2.3.4

digitaal instrument

elektronisch instrument dat alleen digitale functies uitvoert en een gedigitaliseerde afgifte of weergave biedt

VOORBEELDEN Printer, primaire of secundaire aanwijsinrichting, toetsenbord, terminal, gegevensbank, personal computer”

„2.3 Principes voor technische eisen

Algemene technische eisen zijn van toepassing op alle soorten weegwerktuigen, zowel mechanische als elektronische; zij worden aangevuld of gewijzigd met extra eisen voor weegwerktuigen voor speciale toepassingen of in speciale uitvoeringen. Deze eisen zijn bedoeld om de functie en niet de constructie van de weegwerktuigen vast te stellen, zodat de technische vooruitgang niet wordt belemmerd.

In het bijzonder moeten functies van elektronische weegwerktuigen die niet onder deze norm vallen, worden toegestaan, mits zij niet in strijd zijn met de metrologische eisen en mits de geschiktheid voor gebruik en een passende metrologische controle zijn gewaarborgd.

[...]"

„4.4.5 Afdrukinrichtingen

Afdrukken moeten voor het beoogde gebruik duidelijk en blijvend zijn. Afgedrukte nummers moeten minstens 2 mm hoog zijn.

Indien afgedrukt, moet de naam of het symbool van de eenheid rechts van de numerieke waarde staan of aan het begin van een kolom met numerieke waarden.

Als de evenwichtspositie niet stabiel is moet een afdruk worden voorkomen."

„4.14.4 Speciale toepassingen van prijsberekende weegwerktuigen

Prijsberekende weegwerktuigen mogen alleen extra functies uitvoeren die de handel en het bedrijfsbeheer vergemakkelijken als alle handelingen die met een weegwerktuig of aangesloten randapparatuur worden uitgevoerd, op een voor de klant bestemde bon of etiket worden afgedrukt. Deze functies mogen geen onduidelijkheid laten bestaan over de resultaten van het wegen en de prijsberekening.

[...]"

Op basis van de voornoemde formulering van zowel de richtlijn als de geharmoniseerde norm DIN EN 45501:2015 of R 76-1 is het niet mogelijk om met voldoende duidelijkheid te bepalen of de optionele verstrekking van een digitale bon is toegestaan.

Aan de ene kant kan bij een objectieve uitlegging van de wet op basis van de formulering van de bovengenoemde regelingen en het traditionele taalgebruik veeleer een fysieke afdruk worden verwacht. Het gebruik in bijlage I bij richtlijn 2014/31/EU van de begrippen Ausdruck in de Duitse versie, imprimés in de Franse versie, impresos in de Spaanse versie en afgedrukt in de Nederlandse versie, evenals Abdruck/printout in de Duitse en Engelse versies van DIN EN 45501:2015/R 76-1) suggereert taalkundig dat er tijdens het drukproces een fysiek voorwerp moet worden geproduceerd. Deze indruk wordt duidelijk versterkt door de specificatie van een minimale grootte van de gedrukte cijfers in punt 4.4.5 van DIN EN 45501:2015 of R 76-1.

Aan de andere kant begrijpt de verwijzende rechter de formulering van de genoemde regelgeving niet als een uitsluiting van de mogelijkheid om bij het gebruik van niet-automatische weeginstrumenten voor rechtstreekse verkoop aan het publiek klanten de keuze te geven tussen een fysieke (papieren) bon en een digitale bon. In T.2.3.4 van DIN EN 45501:2015 of R 76-1 worden printers bijvoorbeeld expliciet genoemd als een voorbeeld van elektronische instrumenten die alleen gedigitaliseerde afgiften of weergaven bieden.

Daarnaast moet rekening worden gehouden met het beschermingsdoel van de relevante regelingen. Deze zijn bedoeld om het weeg- en afrekeningsproces transparant en begrijpelijk te maken voor de klant en hem zo ook langere tijd na de voltooiing van dat proces een controle- en bewijsmogelijkheid te bieden. Dit doel wordt niet in mindere mate bereikt door de afgifte van een digitale bon dan door een fysieke (papieren) bon, althans niet als de klant – zoals voorzien door de software die verzoekster opnieuw wil gebruiken – alleen een digitale bon ontvangt als hij daar actief voor heeft gekozen, maar anders een fysieke bon krijgt. Een te strikte opvatting van de formulering van de genoemde voorschriften, die onvoldoende rekening houdt met het doel ervan, is waarschijnlijk ook in strijd met de in punt 2.3 van DIN EN 45501:2015 en R 76-1 tot uitdrukking gebrachte openheid voor technologie.

b. De gestelde vraag is nog niet opgehelderd door de rechtspraak. Deze opheldering valt ook niet te verwachten uit het nog openstaande antwoord op de vraag die het Bundesverwaltungsgericht in zijn arrest van 16 oktober 2024 (8 C 7/22 ECLI:DE:BVerwG:2024:161024B8C7.22.0) aan het Hof heeft gesteld (zaak C-237/25).

[OMISSIS]