

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. LÉGER

van 16 december 2004¹

1. Verzet het gemeenschapsrecht zich tegen een nationale regeling die voor de uitoefening van een ambulante activiteit bestaande in het aanbieden en het afsluiten van abonnementen op tijdschriften een voorafgaande administratieve machtiging vereist en tegelijkertijd op straffe van strafrechtelijke sancties verbiedt dat een dergelijke activiteit wordt uitgeoefend door een persoon die niet in het bezit is van die machtiging?

2. Dat is, kort weergegeven, de vraag die de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge (België) heeft voorgelegd nadat op basis van de betrokken nationale regeling strafvervolg-ing was ingesteld tegen drie Nederlandse onderdanen.

I — De nationale regeling

3. Artikel 3, § 1, van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante

activiteiten en de organisatie van openbare markten (hierna: „wet op de uitoefening van ambulante activiteiten”) ² formuleert het beginsel dat voor de uitoefening van dergelijke activiteiten op Belgisch grondgebied een voorafgaande machtiging van de Minister van Middenstand of van een door hem gedelegeerd ambtenaar van niveau 1 moet worden verkregen.

4. Artikel 2, eerste alinea, van deze wet preciseert dat „als ambulante activiteit wordt beschouwd elke verkoop, te koop aanbieding of uitstalling met het oog op de verkoop van producten aan de consument, door een handelaar buiten de vestigingen vermeld in zijn inschrijving in het handelsregister of door een persoon die niet over een dergelijke vestiging beschikt”.

5. Op grond van artikel 5, sub 3°, van de wet is de uitoefening van bepaalde ambulante activiteiten evenwel vrijgesteld van het vereiste van een voorafgaande administratieve

¹ — Oorspronkelijke taal: Frans.

² — *Belgisch Staatsblad* van 30 september 1993, blz. 124. Deze wet is in werking getreden op 13 juni 1995, na de vaststelling van het koninklijk besluit van 3 april 1995 tot uitvoering van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten (*Belgisch Staatsblad* van 8 juni 1995, blz. 126; hierna: „koninklijk besluit”).

machtiging. Dit is met name het geval voor de „de verkoop van kranten en tijdschriften, [...] het zich abonneren op kranten in de mate dat het de regelmatige bediening van een vaste en lokale cliënteel betreft, de postorderverkoop en de verkoop door middel van automaten”.

6. Voor de afgifte van deze machtiging moet volgens het koninklijk besluit worden voldaan aan de volgende procedurele en inhoudelijke voorwaarden.

7. Degene die een dergelijke machtiging aanvraagt, dient zijn aanvraag in bij de gemeente, na eerst het daartoe bestemde formulier te hebben ingevuld en dit te hebben voorzien van een fiscale zegel. De gemeente zendt deze aanvraag naar de voor de afgifte van de machtiging bevoegde autoriteit (de Minister van Middenstand of één van zijn gedelegeerden).

8. De gevraagde machtiging kan worden geweigerd op grond van de leeftijd of de gerechtelijke antecedenten van de betrokkene.

9. Zo mag de machtiging niet worden verleend aan een persoon jonger dan 18 jaar, wanneer deze de betrokken ambulante activiteit voor eigen rekening, als persoon belast

met het dagelijks bestuur van een vennootschap of als werkend vennoot wil uitoefenen. Ditzelfde geldt voor een persoon jonger dan 16 jaar, wanneer deze een dergelijke activiteit als helper of als werknemer wil uitoefenen.

10. Bovendien bepaalt artikel 14 van het koninklijk besluit dat de „machtiging tot het uitoefenen van een ambulante activiteit [...], in voorkomend geval, na raadpleging van het openbaar ministerie, [kan] worden geweigerd aan degenen die een strafrechtelijke veroordeling hebben opgelopen welke in kracht van gewijsde is gegaan, met uitsluiting van veroordelingen tot politiestrafpen”.

11. Artikel 16, lid 1, van het koninklijk besluit voegt hieraan toe dat „iedereen die een ambulante activiteit wenst uit te oefenen op een gebied dat gereguleerd is ter uitvoering van de wet van 15 december 1970 op de uitoefening van beroepswerkzaamheden in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen, [...] als hij aan deze reglementering is onderworpen, slechts machtiging [kan] verkrijgen indien hij voldoet aan de reglementaire bepalingen die voor dit soort activiteit gelden”.

12. De weigeringsbeslissing of de verlening van de gevraagde machtiging wordt de betrokkene betekend door tussenkomst van de gemeente waar de aanvraag is ingediend. Een verleende machtiging wordt pas daadwerkelijk afgegeven nadat de betrokkene opnieuw een fiscale zegel heeft betaald.

13. Een machtiging om een ambulante activiteit uit te oefenen geldt slechts voor de daarin genoemde producten of diensten en voor het daarin aangegeven soort verkoop (verkoop aan huis of op de openbare weg). De geldigheidsduur van de machtiging bedraagt ten hoogste zes jaar.

14. De houder van een machtiging moet deze bij de uitoefening van zijn ambulante activiteit bij zich dragen. Zij moet worden overgelegd op elk verzoek van de politie, van de rijkswacht en van de ambtenaren die belast zijn met het toezicht en de controle op een dergelijke activiteit.

15. Volgens artikel 13, § 1, sub 1° en 2°, van de wet betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten wordt de uitoefening van een ambulante activiteit zonder in het bezit te zijn van een dergelijke machtiging of in strijd met de daarin vermelde voorwaarden of verboden, bestraft met een gevangenisstraf en een geldboete of met één van deze straffen.

II — De feiten en het hoofdgeding

16. Op 6 september 2001 probeerden Burmanjer, Van Der Linden en De Jong (die Nederlands onderdaan en in Nederland woonachtig zijn) op de openbare weg te

Oostende (België) abonnementen op diverse Nederlandse of Duitse tijdschriften, die door Nederlandse of Duitse vennootschappen werden uitgegeven³, te verkopen en slaagden zij erin om verschillende abonnementen aan voorbijgangers te verkopen.

17. Uit de schriftelijke antwoorden van partijen in het hoofdgeding op de vragen van het Hof en uit de bij die gelegenheid overgelegde stukken blijkt dat deze drie personen een dergelijke ambulante activiteit uitoefenden als zelfstandig vertegenwoordiger, ofschoon zij in het kader van in 2000 gevestigde betrekkingen handelden „voor rekening”⁴ van de Duitse vennootschap Alpina GmbH.⁵

18. Preciezer gezegd boden zij voorbijgangers abonnementen op tijdschriften van een bepaalde thematische categorie aan en vulden zij met degenen die een dergelijk abonnement wensten af te sluiten, de bijbehorende bestelbonnen in. De abonnees werden hierdoor gebonden aan de vennootschap Alpina.

3 — De oorsprong van de betrokken tijdschriften is door partijen in het hoofdgeding in hun schriftelijke antwoorden op de vragen van het Hof gepreciseerd. Hieruit blijkt eveneens dat de aangeboden tijdschriften op thema waren ingedeeld (damespakket, familiepakket hobby, familiepakket lectuur, familiepakket dier en natuur, autopakket).

4 — Ik neem de uitdrukking over die de verwijzende rechter in punt 4 van zijn verwijzingsbeschikking gebruikt.

5 — Hierna: „vennootschap Alpina”.

19. Blijkens het standaardformulier dat het Hof in antwoord op zijn schriftelijke vragen is overgelegd, bevatten deze bestelbonnen een aantal, in tweevoud in te vullen opgaven over de identiteit van de colporteur door wiens tussenkomst het abonnement werd afgesloten, de identiteit en de gegevens van de klant alsmede de wijze waarop hij het abonnementsgeld aan de vennootschap Alpina wilde betalen. Uit dit standaardformulier blijkt eveneens dat op de bestelbonnen was vermeld dat de klant binnen zeven dagen te rekenen vanaf de dag volgende op de ondertekening van het contract, van zijn aankoop kon afzien.

20. Nadat deze bestelbonnen naar behoren waren ingevuld, diende de betrokken colporteur één exemplaar aan de klant te geven en het andere aan de vennootschap Alpina te zenden, zodat deze de bestellingen kon uitvoeren en de klanten via de post de tijdschriften van hun keuze kon toesturen.

21. Als tegenprestatie voor hun diensten ontvingen deze colporteurs van de vennootschap Alpina een commissie, berekend op basis van de prijs van de door hen afgesloten abonnementen.

22. Blijkens de verwijzingsbeschikking was De Jong op 6 september 2001 niet in het bezit van een voorafgaande administratieve

machtiging om een ambulante activiteit uit te oefenen. Ofschoon de twee andere betrokkenen op die datum wel over een dergelijke machtiging beschikten, betrof deze op het eerste gezicht niet de litigieuze handeling, aangezien de machtiging van Burmanjer alleen betrekking had op de verkoop van papierwaren en kantoorartikelen, terwijl die van Van Der Linden enkel de verkoop ten huize van de consument betrof.

23. Bij vonnis van 8 mei 2002 verklaarde de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge daarom ieder van hen schuldig aan de uitoefening van een ambulante activiteit zonder in het bezit te zijn van de daarvoor noodzakelijke of juiste voorafgaande administratieve machtiging. Burmanjer en Van Der Linden werden veroordeeld tot een geldboete van 247,89 EUR of een vervangende gevangenisstraf van vijftien dagen. De Jong werd veroordeeld tot een geldboete van 991,57 EUR of een vervangende gevangenisstraf van twee maanden.

24. Tegen dit vonnis, dat bij verstek was gewezen, hebben de drie betrokkenen verzet gedaan. In het kader van dit verzet heeft dezelfde rechterlijke instantie als die welke het verstekvonnis had gewezen, het Openbaar Ministerie gevraagd, een aanvullend onderzoek in te stellen teneinde precies te bepalen, welke draagwijdte de aan Burmanjer afgegeven machtiging had met betrekking tot de vermelding van de betrokken producten (papierwaren en kantoorartikelen). Voorts heeft deze rechterlijke instantie het Arbitragehof (België) vragen gesteld over de over-

eenstemming met de Belgische grondwet van het betrokken vereiste van een voorafgaande administratieve machtiging, dat zo nodig moet worden onderzocht in samenhang met een aantal bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), met name ter zake van de vrijheid van meningsuiting.

III — De prejudiciële vragen

25. Tegelijkertijd heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Schenden de artikelen 2, 3, 5-3° en 13 van de Belgische Wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van de openbare markten, afzonderlijk beschouwd, dan wel in samenlezing, en aldus geïnterpreteerd dat zij de verkoop van abonnementen op tijdschriften op het Belgisch grondgebied voor zowel Belgische onderdanen als andere buitenlandse EU-onderdanen als ambulante activiteit onderwerpen aan de voorafgaande machtiging van de Minister of van de door hem gedelegeerde ambtenaar van niveau 1 en de inbreuken hierop zelfs strafbaar stelt, de artikelen 30 tot en met 37 (principe van het vrij verkeer van goederen) van het EG-Verdrag van 25 maart 1957, zoals van toepassing op 6 september 2001, artikel 48 en volgende van datzelfde Verdrag (principe van het vrij

verkeer van personen), dan wel artikel 59 en volgende van datzelfde Verdrag (principe van het vrij verkeer van diensten), daar waar deze artikelen ertoe leiden dat een Duitse vennootschap die via in Nederland gevestigde verkopers in België abonnementen op tijdschriften verkoopt of wil verkopen, a priori wordt onderworpen aan het bekomen van een voorafgaande en tijdelijke vergunning en een overtreding van deze bepalingen zelfs strafbaar wordt gesteld, dit terwijl de belangen die de wetgever hiermee wil beschermen op andere, minder ingrijpende manieren zouden kunnen worden gevrijwaard?

2) Maakt het voor de beantwoording van de eerste vraag enig verschil uit dat diezelfde wet van 25 juni 1993 de verkoop van kranten, tijdschriften en tevens abonnementen op kranten alleszins niet onderwerpt aan deze voorafgaande vergunning?”

26. Met deze vragen, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of het gemeenschapsrecht aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die voor de uitoefening van een ambulante activiteit bestaande in het aanbieden of afsluiten van abonnementen op tijdschriften, een voorafgaande administratieve machtiging vereist en tegelijkertijd op straffe van strafrechtelijke sancties verbiedt dat een dergelijke activiteit wordt uitgeoefend door een persoon die niet de vereiste machtiging bezit.

IV — Analyse

overeenkomsten⁶, wél van toepassing is op de betrokken ambulante activiteit.⁷

27. Voor de beantwoording van deze vraag moet eerst worden bepaald welke gemeenschapsrechtelijke regels van toepassing kunnen zijn op de situatie van het hoofdgeding. Pas wanneer is vastgesteld welke regels dat zijn, kan worden onderzocht of zij aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich in het onderhavige geding verzetten tegen de toepassing van de betrokken nationale regeling.

30. Deze richtlijn waarborgt de consumenten in wezen echter slechts een recht van afstand van hun contractuele verbintenissen. Zij bevat geen enkele bepaling om, zoals de betrokken nationale regeling dat doet, de uitoefening van de ambulante activiteit die tot het aangaan van dergelijke verbintenissen leidt, te regelen. Derhalve is deze richtlijn niet relevant voor de toetsing van die regeling aan het gemeenschapsrecht.

A — De bepaling van de gemeenschapsrechtelijke regels die van toepassing kunnen zijn op de situatie van het hoofdgeding

28. Alvorens te onderzoeken welke verdragsregels van toepassing kunnen zijn op de situatie van het hoofdgeding, dient te worden vastgesteld of een antwoord op de prejudiciële vraag kan worden gevonden in een handeling van afgeleid gemeenschapsrecht.

29. In dit verband zij opgemerkt dat, anders dan de Commissie stelt, richtlijn 85/577/EEG van de Raad van 20 december 1985 betreffende de bescherming van de consument bij buiten verkoopruimten gesloten

31. Aan deze bevinding wordt niet afgedaan door het feit dat artikel 8 van richtlijn 85/577 bepaalt dat deze richtlijn niet belet dat de lidstaten gunstiger bepalingen vaststellen of

6 — PB L 372, blz. 31.

7 — Anders dan de Commissie stelt, beperkt richtlijn 85/577 zich niet tot overeenkomsten die via huis-aan-huisverkoop worden gesloten. Gelijk in de derde overweging van de considerans wordt verklaard, bestaat het verrassingselement (dat de vaststelling van bijzondere maatregelen ter bescherming van de consument rechtvaardigt) niet alleen bij via huis-aan-huisverkoop gesloten overeenkomsten, doch ook bij andere typen overeenkomsten waartoe de handelaar buiten zijn verkoopruimten het initiatief neemt. Deze precisering inzake de werkingssfeer van de richtlijn moet in verband worden gebracht met de verschillende, in artikel 1 van de richtlijn genoemde gevallen. Mijns inziens valt de betrokken ambulante activiteit onder het eerste geval, aangezien zij leidt tot „overeenkomsten die tussen een handelaar die goederen levert of diensten verricht, en een consument worden gesloten [...] tijdens een door de handelaar buiten zijn verkoopruimten georganiseerde excursie”, waarbij moet worden gepreciseerd dat volgens artikel 2 van de richtlijn als handelaar wordt beschouwd „een natuurlijk of rechtspersoon die de betrokken transactie sluit in het kader van zijn commerciële of beroepsactiviteit alsmede een persoon die namens of voor rekening van een handelaar optreedt”, hetgeen bij de drie verdachten in het hoofdgeding ten tijde van de hun ten laste gelegde feiten het geval was.

handhaven met het oog op de bescherming van de consument. Uit dit artikel kan immers niet worden afgeleid dat het de lidstaten de bevoegdheid verleent, om het even welke regeling in die zin vast te stellen. Laatstgenoemden moeten de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden in acht blijven nemen.⁸

32. Al bevat de betrokken nationale regeling, overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 85/577, bepalingen die gunstiger zijn voor de bescherming van de consument dan die waarin de richtlijn voorziet, toch moet dus worden onderzocht of deze nationale regeling verenigbaar is met de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden.

33. Volledigheidshalve voeg ik hieraan toe dat dit zelfs geldt indien de Belgische autoriteiten verplicht zouden zijn om de diploma's of de kwalificaties die het nationale recht voor de uitoefening van de betrokken ambulante activiteit vereist, te vergelijken met de beroepskwalificaties die in een andere lidstaat zijn verworven.

8 — Zie in die zin met name de arresten van 23 oktober 2001, Tridon (C-510/99, Jurispr. blz. I-7777, punt 53); 11 december 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, Jurispr. blz. I-14887, punten 63-65), en 25 maart 2004, Karner (C-71/02, Jurispr. blz. I-3025, punten 31-34).

34. Ofschoon vaststaat dat de voorwaarden voor de toegang tot de betrokken ambulante activiteit op communautair niveau niet zijn geharmoniseerd, is aangevoerd dat het Belgische recht voor de toegang tot die activiteit bepaalde beroepseisen stelt⁹, zodat de bevoegde nationale autoriteiten de naar nationaal recht vereiste diploma's of kwalificaties moeten vergelijken met de in een andere lidstaat verworven beroepskwalificaties.¹⁰

35. Het staat niet aan het Hof, maar uitsluitend aan de verwijzende rechter, om de juistheid van de door de Belgische regering aangevoerde elementen van nationaal recht na te gaan. Hierbij wijs ik er echter op dat zelfs wanneer die elementen juist zijn of wanneer de beroepsbekwaamheden in het kader van de procedure van de voorafgaande

9 — Dit heeft de Belgische regering aangevoerd in antwoord op de schriftelijke vragen van het Hof. Voor de uitoefening van de betrokken ambulante activiteit in België zou basiskennis van bedrijfsbeheer zijn vereist, welke met name wordt erkend door een akte waarvan de bevoegde autoriteit de gelijkwaardigheid vaststelt. De Commissie, die als enige ter terechtzitting aanwezig was, heeft deze voorstelling van het Belgische recht betwist.

10 — De bevoegde nationale autoriteiten (de lidstaat van ontvangst) zijn tot een dergelijke vergelijking gehouden, hetzij krachtens de rechtspraak Vlassopoulou (arrest van 7 mei 1991, C-340/89, Jurispr. blz. I-2357, punt 16), hetzij krachtens een richtlijn op het gebied van de erkenning van diploma's. Ik wijs erop dat richtlijn 1999/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 juni 1999 betreffende de invoering van een regeling voor de erkenning van diploma's betreffende beroepswerkzaamheden die binnen de werkingssfeer van de liberaliseringsrichtlijnen en van de richtlijnen houdende overgangsmaatregelen vallen en tot aanvulling van het algemene stelsel van erkenning van diploma's (PB L 201, blz. 77), van toepassing is op de ambulante uitoefening van bepaalde activiteiten, zoals de koop en verkoop van goederen door venters en colporteurs. Dit soort ambulante activiteit dekt echter niet volledig de activiteit die in het hoofdgeding aan de orde is, zodat deze richtlijn in casu in geen geval van toepassing lijkt.

administratieve machtiging daadwerkelijk worden vergeleken, de betrokken nationale autoriteiten gehouden blijven om de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden in acht te nemen.

aangegeven. In een dergelijk geval blijft het dus nodig, de betrokken nationale regeling te toetsen aan de door het Verdrag gegarandeerde fundamentele vrijheden.

36. In zijn arrest van 22 januari 2002, *Canal Satélite Digital*¹¹, heeft het Hof immers erkend dat wanneer een richtlijn de lidstaten een bijzondere verplichting oplegt zonder de administratieve voorwaarden voor de uitvoering van deze verplichting te preciseren, de lidstaten hiervoor een administratieve procedure mogen invoeren. Het Hof heeft evenwel geoordeeld dat „indien zij een dergelijke administratieve procedure organiseren, [...] de lidstaten [...] altijd de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden [dienen] te eerbiedigen”.¹²

38. Het is dus van belang om thans te bepalen aan welke verdragsregels de betrokken nationale regeling in de situatie van het hoofdgeding dient te worden getoetst.

39. Ofschoon de verwijzende rechter in zijn eerste prejudiciële vraag uitdrukkelijk doelt op de verdragsregels betreffende het vrije verkeer van personen, moeten deze, gelet op de feiten van het hoofdgeding, van meet af aan buiten beschouwing worden gelaten.

37. Deze rechtspraak zou ook gelden ingeval de Belgische autoriteiten gehouden zijn de beroepsbekwaamheden te vergelijken, of dit nu op grond van de rechtspraak *Vlassopoulos*, reeds aangehaald, is, dan wel op grond van een richtlijn inzake de erkenning van diploma's, aangezien die rechtspraak noch die richtlijnen precies of uitputtend de administratieve modaliteiten voor de nakoming van een dergelijke verplichting hebben

40. Uit de antwoorden die partijen in het hoofdgeding op de vragen van het Hof hebben gegeven en uit de bij die gelegenheid overgelegde stukken blijkt immers dat *Burmanjer*, *Van Der Linden* en *De Jong* ten tijde van de hun ten laste gelegde feiten de hoedanigheid van zelfstandig vertegenwoordiger hadden, zodat zij de betrokken ambulante activiteit niet in het kader van een ondergeschiktheidsverhouding ten opzichte van de vennootschap *Alpina* hebben uitgeoefend.

¹¹ — C-390/99, Jurispr. blz. I-607, punt 27.

¹² — *Ibidem*, punt 28. Zie eveneens in die zin arrest van 10 juli 2003, *Commissie/Nederland* (C-246/00, Jurispr. blz. I-7485, punt 66, dat met name verwijst naar de punten 48 en 49 van mijn conclusie); arrest *Karner*, reeds aangehaald (punten 33 en 34), en arrest van 12 oktober 2004, *Wolff & Müller* (C-60/03, Jurispr. blz. I-9553, punt 30).

41. Welnu, uit het arrest van 27 juni 1996, Asscher, volgt dat een persoon die zijn werkzaamheid niet in het kader van een positie van ondergeschiktheid uitoefent, niet als „werknemer” in de zin van artikel 39 EG kan worden aangemerkt.¹³

42. Hieruit volgt dat het voor de beslechting van het hoofdgeding niet nodig is, de betrokken nationale regeling te toetsen aan de verdragsregels betreffende het vrije verkeer van personen.

43. Daarentegen moet wel worden uitgemakt, of deze nationale regeling in omstandigheden als die van het onderhavige hoofdgeding moet worden getoetst aan de verdragsregels betreffende het vrije verkeer van goederen of aan die van de vrijheid van dienstverrichting.

44. Dienaangaande zij vastgesteld dat de betrokken nationale regeling, door degenen die een ambulante activiteit bestaande in het aanbieden en afsluiten van abonnementen op tijdschriften, willen uitoefenen, op straffe van strafrechtelijke sancties te verplichten een voorafgaande administratieve machtiging te

verkrijgen, in de omstandigheden van het onderhavige geding zowel het vrije verkeer van goederen als de vrijheid van dienstverrichting raakt.

45. De abonnementen die de betrokken colporteurs wilden afsluiten, betroffen immers tijdschriften, dat wil zeggen goederen. Uit de antwoorden van partijen in het hoofdgeding op de vragen van het Hof blijkt dat de betrokken tijdschriften voornamelijk, ja zelfs uitsluitend, afkomstig waren uit Nederland en Duitsland, dat wil zeggen andere lidstaten dan die op het grondgebied waarvan de betrokken activiteit werd uitgeoefend. Derhalve mag worden aangenomen dat de bezorging van deze tijdschriften aan de abonnees impliceerde dat zij in België werden ingevoerd.

46. Hieruit volgt dat de betrokken nationale regeling in omstandigheden als die van het hoofdgeding verband houdt met het vrije verkeer van goederen.

47. Deze regeling houdt eveneens verband met de vrijheid van dienstverrichting. Een ambulante activiteit bestaande in het aanbieden en afsluiten van abonnementen op tijdschriften vormt immers een dienstverrichting in de zin van artikel 50 EG, wanneer

13 — C-107/94, Jurispr. blz. I-3089, punt 26 (met betrekking tot een directeur van een vennootschap waarvan hij enig aandeelhouder is). Zie in diezelfde zin mijn conclusie in die zaak (punten 28 en 29) en arrest van 8 juni 1999, Meeusen (C-337/97, Jurispr. blz. I-3289, punten 15-17).

zij, gelijk in casu, een grensoverschrijdend karakter¹⁴ heeft en wordt verricht als tegenprestatie voor een vergoeding die de vorm van een commissie heeft.¹⁵

48. Indien men de situatie in het hoofdgeding beziet, houdt de betrokken nationale regeling dus zowel verband met het vrije verkeer van goederen als met de vrijheid van dienstverrichting.

49. Het is recente, maar inmiddels vaste rechtspraak dat het Hof, wanneer een nationale maatregel zowel de vrijheid van dienstverrichting als het vrije verkeer van goederen beperkt, de maatregel in beginsel slechts uit het oogpunt van een van deze twee fundamentele vrijheden onderzoekt, indien blijkt dat in de omstandigheden van het concrete geval een van de vrijheden volledig ondergeschikt is aan de andere en daarmee kan worden verbonden.¹⁶

14 — Ik herinner eraan dat de verdachten ten tijde van de hun ten laste gelegde feiten woonachtig waren in een andere lidstaat (Koninkrijk der Nederlanden) dan die op het grondgebied waarvan de betrokken ambulante activiteit werd uitgeoefend (Koninkrijk België).

15 — De commissie die de colporteurs voor hun diensten ontvangen, vormt een vergoeding in de zin van artikel 50 EG, ofschoon zij niet door de ontvangers van de dienst worden betaald, maar door de vennootschap Alpina. Volgens vaste rechtspraak vereist dit artikel immers niet dat de dienst wordt betaald door degenen te wiens behoeve hij wordt verricht. Zie onder meer arresten van 26 april 1988, *Bond van Adverteerders e.a.* (352/85, Jurispr. blz. 2085, punt 16), en 26 juni 2003, *Skandia en Ramstedt* (C-422/01, Jurispr. blz. I-6817, punt 24).

16 — Zie in die zin arrest van 24 maart 1994, *Schindler* (C-275/92, Jurispr. blz. I-1039, punt 22); arresten *Canal Satellite Digital*, reeds aangehaald (punt 31), en *Karner*, reeds aangehaald (punt 46); en arresten van 14 oktober 2004, *Omega* (C-36/02, Jurispr. blz. I-9609, punt 26).

50. Volgens de Commissie moet de betrokken nationale regeling alleen worden getoetst aan de verdragsregels betreffende het vrije verkeer van goederen, en niet aan die betreffende de vrijheid van dienstverrichting, aangezien het aspect betreffende het vrije verkeer van goederen het belangrijkste is.

51. Ik vind deze analyse niet volledig overtuigend.

52. Om te beginnen bestond de betrokken ambulante activiteit immers in het aanbieden en afsluiten van abonnementen op tijdschriften, en niet in de verkoop van tijdschriften.¹⁷ In feite vond het optreden van de colporteurs (de enigen waar het in het hoofdgeding om gaat) plaats in een stadium dat tamelijk ver verwijderd is van de verkoop- en distributie van tijdschriften.

53. Dit laatste was immers in de eerste plaats de activiteit van de vennootschap Alpina, aangezien zij de betrokken tijdschriften van de Nederlandse of Duitse uitgeverijen kocht

17 — De door de verwijzende rechter gebruikte, en door de Commissie overgenomen, uitdrukking om de betrokken activiteit aan te duiden (de „verkoop van abonnementen op tijdschriften”) wekt de indruk dat deze activiteit de verkoop van goederen betreft. Dit is evenwel niet het geval. De voorafgaande administratieve machtiging die de betrokken nationale regeling voor het afsluiten van abonnementen op tijdschriften verlangt, geldt overigens niet voor de verkoop van tijdschriften of kranten (zie punt 5 van deze conclusie). Dit is de reden waarom ik er de voorkeur aan geef, te spreken van activiteit bestaande in het aanbieden of afsluiten van abonnementen op tijdschriften.

en ze vervolgens, overeenkomstig de betrokken abonnementen, aan de particulieren bezorgde. Deze abonnementen bonden uitsluitend de vennootschap Alpina en de abonnees. De colporteurs, die als zelfstandigen optraden, waren in geen geval partij bij die overeenkomsten. Zoals ik reeds heb aangegeven¹⁸, was hun rol beperkt tot het aanbieden van abonnementen aan voorbijgangers, het met hen invullen van de desbetreffende bestelbonnen en het verzenden van één exemplaar aan de vennootschap Alpina, zodat deze de bestellingen kon uitvoeren en de abonnees via de post de tijdschriften van hun keuze kon toezenden.

materiaal verbiedt)¹⁹, 23 november 1989, B & Q²⁰, 28 februari 1991, Marchandise e.a. (regeling die de activiteit van kleinhandelszaken op zondag verbiedt of beperkt)²¹, 30 april 1991, Boscher (regeling die de openbare verkoop van tweedehands luxe auto's verbiedt)²², 26 juni 1997, Familiapress (regeling die de verkoop verbiedt van tijdschriften die prijsvragen bevatten)²³, 13 januari 2000, TK-Heimdienst (regeling betreffende de ambulante verkoop van levensmiddelen)²⁴, en het arrest Karner, reeds aangehaald (regeling die elke informatie verbiedt dat de verkochte goederen uit een faillissement afkomstig zijn).

54. De implicaties die de betrokken nationale regeling voor het vrije verkeer van goederen heeft, betreffen dus niet rechtstreeks of daadwerkelijk de verdachten in het hoofdgeding. In deze omstandigheden zou het merkwaardig zijn, ervan uit te gaan dat die vrijheid belangrijker is dan de vrijheid van dienstverrichting, terwijl alleen dit laatste aspect rechtstreeks of daadwerkelijk betrekking heeft op die verdachten.

55. Opgemerkt zij dat de betrokken nationale regeling, zoals zij in het hoofdgeding aan de orde is, moet worden onderscheiden van die welke het Hof heeft onderzocht in de arresten van 16 mei 1989, Buët e.a. (regeling die de verkoop aan huis van pedagogisch

56. In al deze zaken waren de personen in het hoofdgeding rechtstreeks, of althans zeer nauw, betrokken geweest bij de verkoop of distributie van de goederen. In dergelijke omstandigheden liet de situatie van de betrokkenen geen ruimte voor twijfel dat de betrokken nationale regelingen alleen moesten worden getoetst aan de verdragsregels betreffende het vrije verkeer van goederen.

19 — 382/87, Jurispr. blz. 1235, punten 7-9.

20 — C-145/88, Jurispr. blz. 3851.

21 — C-332/89, Jurispr. blz. I-1027, punten 9 en 15.

22 — C-239/90, Jurispr. blz. I-2023, punten 7-10.

23 — C-368/95, Jurispr. blz. I-3689.

24 — C-254/98, Jurispr. blz. I-151, punt 24.

18 — Zie de punten 18-20 van deze conclusie.

57. Dit ligt anders in de situatie in het onderhavige hoofdgeding. Ik vraag mij daarom af, of de betrokken nationale regeling niet veeleer alleen aan de verdragsregels betreffende de vrijheid van dienstverrichting moet worden getoetst, en niet aan die betreffende het vrije verkeer van goederen.²⁵

58. Indien de betrokken nationale regeling overigens als een beperking van de invoer van goederen zou worden beschouwd, zou dit een louter secundair gevolg zijn, aangezien het slechts een automatisch of onvermijdelijk uitvloeisel is van de beperking die wordt opgelegd aan degenen die als dienstverrichter een ambulante activiteit willen uitoefenen als die welke in het hoofdgeding aan de orde is. Chronologisch gezien is de eventuele invloed op het vrije verkeer van goederen dus slechts secundair, indirect en accessoir ten opzichte van die op de vrijheid van dienstverrichting.²⁶

25 — Zie voor een soortgelijke redenering, de conclusie van advocaat-generaal Alber in de zaak Karner, reeds aangehaald (punten 90-99).

26 — Zie voor een soortgelijke redenering, arrest Omega, reeds aangehaald (punt 27). Het is juist dat, ofschoon deze redenering ook zou kunnen worden aangevoerd met betrekking tot een nationale regeling die de huis-aan-huisverkoop verbiedt, het Hof in het arrest Buet e.a., reeds aangehaald, heeft geoordeeld dat een dergelijke regeling onder de verdragsregels betreffende het vrije verkeer van goederen valt. Deze rechtspraak lijkt mij echter niet doorslaggevend. Daar rees immers niet de vraag, of de betrokken nationale regeling moest worden getoetst aan de verdragsregels betreffende het vrije verkeer van goederen of aan die betreffende de vrijheid van dienstverrichting. Overigens dateert dit arrest van een aantal jaren vóór het arrest Schindler, reeds aangehaald, dat de weg heeft vrijgemaakt voor het veeleer in aanmerking nemen van de implicaties die een nationale regeling voor de vrijheid van dienstverrichting kan hebben.

59. Men moet zich dus nog een keer afvragen, of de betrokken nationale regeling niet slechts aan de verdragsregels betreffende de vrijheid van dienstverrichting moet worden getoetst, en niet aan die betreffende het vrije verkeer van goederen.

60. In die omstandigheden heeft de vraag welke verdragsregels van toepassing kunnen zijn op de situatie van het onderhavige geding, ofschoon zij niet geheel onbelangrijk is, slechts een relatief belang. Het is immers zeer waarschijnlijk dat, zoals wij in de punten 83 tot en met 90 van deze conclusie zullen zien, ongeacht aan welke fundamentele vrijheid de betrokken nationale regeling moet worden getoetst, hoe dan ook hetzelfde resultaat wordt bereikt, namelijk dat het gemeenschapsrecht zich verzet tegen de toepassing van die regeling in het hoofdgeding.

B — Het bestaan van een beperking van de vrijheid van dienstverrichting of van het vrije verkeer van goederen en de eventuele rechtvaardiging ervan

61. Wat de vrijheid van dienstverrichting betreft, herinner ik aan de vaste recht-

spraak²⁷ dat artikel 59 van het Verdrag [thans, na wijziging artikel 49 EG] niet alleen de afschaffing van iedere discriminatie van de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter op grond van diens nationaliteit vereist, maar tevens de opheffing van iedere beperking — ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten — die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt.²⁸

62. Vaststaat dat het vereiste van een voorafgaande administratieve machtiging, zoals dat in de betrokken nationale regeling is opgenomen, tot gevolg heeft dat de uitoefening van de betrokken ambulante activiteit die, zoals ik reeds heb aangegeven, een dienstverrichting is, wordt belemmerd of minder aantrekkelijk wordt.²⁹

63. Afgezien van de onzekerheid en de termijnen waarmee de betrokkenen kunnen worden geconfronteerd alvorens hun machtigingsaanvraag wordt ingewilligd, brengt dit vereiste immers mee dat zij diverse administratieve formaliteiten moeten vervullen, waaraan, met name, de betaling van fiscale zegels is verbonden. Dit vereiste is des te dwingender, daar de niet-inachtneming ervan strafbaar is en in geval van veroordeling later zelfs een obstakel kan vormen voor de verlening van een machtiging.³⁰

64. Derhalve moet worden aangenomen dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, een beperking vormt die onder het verbod van artikel 49 EG valt.

65. Het is echter vaste rechtspraak dat een nationale regeling op een gebied dat niet op gemeenschapsniveau is geharmoniseerd, die geldt voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de betrokken lidstaat werkzaam is, ondanks het feit dat zij tot een beperking van de vrijheid van dienstverrichting leidt, gerechtvaardigd kan zijn voorzover zij beantwoordt aan een dwingende reden van algemeen belang, wanneer dat belang niet reeds wordt gewaar-

27 — Tot op heden heeft het Hof nog nooit duidelijk of expliciet geantwoord op de vraag, of de oplossing voortvloeiende uit het arrest van 24 november 1993, *Keck en Mithouard* (C-267/91 en C-268/91, Jurispr. blz. I-6097), die van toepassing is op het vrije verkeer van goederen, ook geldt voor de vrijheid van dienstverrichting. Zie arresten van 10 mei 1995, *Alpine Investments* (C-384/93, Jurispr. blz. I-1141, punten 33-39), en 8 maart 2001, *Gourmet International Products* (C-405/98, Jurispr. blz. I-1795, punten 36-39), waarin die vraag uitdrukkelijk was gesteld. Zie dienaangaande voorts, onder meer, J. L. Da Cruz Vilaça, „On the Application of *Keck* in the Field of Free Provision Services”, *Services and Free Movement in EU Law*, Mads Andenas en Wulf-Henning Roth, Oxford University Press, 2002, blz. 25 e.v.; M. Poiares Maduro, „Harmony and Dissonance in Free Movement”, *ibidem*, blz. 41 e.v. Aangezien deze vraag nog open is, is het mijns inziens beter hierop niet in gaan en zich te concentreren op de huidige stand van de rechtspraak.

28 — Zie onder meer arresten van 3 oktober 2000, *Corsten* (C-58/98, Jurispr. blz. I-7919, punt 33); 24 januari 2002, *Portugalia Construções* (C-164/99, Jurispr. blz. I-787, punt 16, en de aldaar aangehaalde rechtspraak), en 21 oktober 2004, *Commissie/Luxemburg* (C-445/03, Jurispr. blz. I-10191, punt 20). Zie in diezelfde zin arrest van 25 juli 1991, *Säger* (C-76/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 12).

29 — Zie punt 42 van deze conclusie.

30 — Dit volgt uit artikel 14 van het koninklijk besluit (zie punt 14 van deze conclusie).

borgd door de regels die voor de dienstverrichter gelden in de lidstaat waar hij is gevestigd, en zij geschikt is om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is.³¹

66. Derhalve moet thans worden onderzocht, of de betrokken nationale regeling voldoet aan al deze voorwaarden.

67. Volgens de Belgische regering is het vereiste van een voorafgaande administratieve machtiging voor de uitoefening van de betrokken ambulante activiteit voornamelijk ingegeven door de zorg, de consumenten te beschermen.

68. Het is juist dat volgens vaste rechtspraak de bescherming van de consumenten een dwingende reden van algemeen belang kan vormen die een beperking van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kan rechtvaardigen.³²

31 — Zie onder meer arrest Commissie/Luxemburg, reeds aangehaald (punt 21 en de aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie eveneens in die zin arrest van 13 juli 2004, Commissie/Frankrijk (C-262/02, Jurispr. blz. I-6569, punten 23 en 24 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 — Zie onder meer reeds aangehaalde arresten Buet e.a. (punt 10), Schindler (punt 58) en Canal Satellite Digital (punt 34).

69. Het vereiste van een voorafgaande administratieve machtiging voor de uitoefening van de betrokken ambulante activiteit beoogt duidelijk de bescherming van de consumenten als ontvangers van de betrokken dienst.

70. Mijn inziens voldoet een dergelijk vereiste echter niet aan het evenredigheidsbeginsel; het gaat verder dan ter verwezenlijking van het beoogde doel noodzakelijk is.

71. Gelijk het Hof in punt 12 van het reeds aangehaalde arrest Buet e.a. met betrekking tot de verkoop aan huis en het daaruit voor de potentiële klant voortvloeiende risico van een ondoordachte aankoop heeft opgemerkt, volstaat het doorgaans, om dit risico te voorkomen, dat de kopers het recht hebben een bij hen thuis gesloten overeenkomst op te zeggen. Vanuit dit oogpunt gezien, moet hetgeen voor de in het kader van een huis-aan-huisverkoop gesloten verkoopovereenkomst van goederen geldt, eveneens gelden voor het afsluiten van een abonnement op tijdschriften op de openbare weg.

72. In casu staat vast dat degenen die de betrokken abonnementen hadden genomen, overeenkomstig richtlijn 85/577 het recht hadden ze op te zeggen. Voorts blijkt uit het dossier dat deze opzeggingsmogelijkheid duidelijk werd vermeld op de bestelbonnen, waarvan één exemplaar aan de klant werd gegeven.

73. Derhalve ben ik van mening dat een dergelijke mogelijkheid om de abonnementen op te zeggen, voldoende was om eventuele klanten te behoeden voor het gevaar, dit soort ondoordachte verplichtingen aan te gaan. Hieruit volgt dat het vereiste van een voorafgaande administratieve machtiging voor de uitoefening van de betrokken ambulante activiteit verder gaat dan noodzakelijk is om de consumenten tegen een dergelijk risico te beschermen.

74. Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het feit dat het Hof in punt 15 van het arrest Buët e.a., reeds aangehaald, heeft erkend dat de nationale wetgever van een lidstaat zich op het standpunt mag stellen dat een eventueel recht van de consumenten om een overeenkomst op te zeggen onvoldoende bescherming biedt, en dat de verkoop aan huis moet worden verboden.

75. Dit oordeel was immers gebaseerd op feitelijke overwegingen die niet vergelijkbaar zijn met die in het onderhavige hoofdgeding, zodat het niet mutatis mutandis kan worden toegepast.

76. Ik herinner eraan dat het Hof in dat arrest heeft overwogen dat het risico van ondoordachte aankopen bijzonder groot is wanneer de colportage betrekking heeft op de inschrijving voor een cursus of op de verkoop van pedagogisch materiaal. De potentiële koper behoort immers vaak tot een categorie personen die minder scholing hebben genoten en de achterstand proberen

in te lopen, hetgeen hen bijzonder kwetsbaar maakt voor dergelijke producten.³³ Het Hof heeft eveneens overwogen dat aangezien onderwijs geen courant consumptieartikel is, het risico bestaat dat de ondoordachte aankoop voor de koper nadelige gevolgen zal hebben in termen van beroepsopleiding en aanwerving, dat wil zeggen andere en duurzamere gevolgen dan enkel een financieel verlies.³⁴

77. Dergelijke risico's zijn niet vergelijkbaar met die welke kunnen voortvloeien uit een ambulante activiteit bestaande in het aanbieden en afsluiten van abonnementen op tijdschriften zoals die welke door verdachten in het hoofdgeding worden aangeboden. Gelijk de Commissie terecht heeft beklemtoond, zijn de betrokken tijdschriften gangbare tijdschriften die ter ontspanning worden gelezen, zodat zij zich niet richten tot een categorie bijzonder kwetsbare personen, en ondervinden de klanten die zich op dergelijke tijdschriften abonneren, zo zij dit al ondoordacht doen (hetgeen niet evident is, gelet op de opzeggingsmogelijkheid), bovendien slechts een financieel verlies, dat overigens relatief gering blijft.

78. Hieraan kan worden toegevoegd dat, gelijk het Hof in punt 16 van bovengenoemd arrest heeft opgemerkt, in de laatste overweging van de considerans van richtlijn 85/577

33 — Zie arrest Buët e.a., reeds aangehaald (punt 13).

34 — Ibidem, punt 14.

weliswaar wordt verklaard dat de lidstaten een algeheel of gedeeltelijk verbod op het buiten verkooppruimten sluiten van overeenkomsten mogen instellen of handhaven, doch dat dit niet wegneemt dat, gelijk wij reeds hebben gezien³⁵, die lidstaten de verdragregels moeten eerbiedigen. Uit die considerans kan dus niet worden afgeleid dat zij een dergelijk verbod voor om het even welk soort verkoop of goed mogen uitvaardigen.

79. Evenals de Commissie ben ik daarom van mening dat in het onderhavige hoofdgeding de mogelijkheid tot opzegging van de abonnementen waarover de potentiële klanten beschikten, voldoende was ter voorkoming van het risico van het aangaan van ondoordachte verplichtingen waaraan zij zouden zijn blootgesteld. Hieruit volgt dat het vereiste van een voorafgaande administratieve machtiging voor de uitoefening van de betrokken ambulante activiteit, mijns inziens verder gaat dan hetgeen noodzakelijk is om de consumenten tegen een dergelijk risico te beschermen.

80. Ofschoon niet geheel kan worden uitgesloten dat de consumenten het slachtoffer worden van frauduleuze handelingen of misbruik van vertrouwen, kan dit risico geen rechtvaardiging opleveren voor een zo vergaande maatregel als het vereiste dat voor elke ambulante activiteit bestaande in het aanbieden en afsluiten van abonnementen op tijdschriften, op straffe van strafrechtelijke sancties, een voorafgaande administratieve machtiging moet worden verkregen.

81. Wat dit betreft, valt moeilijk te begrijpen waarom voor een dergelijke ambulante activiteit, die gericht is op het afsluiten van abonnementen op tijdschriften, een voorafgaande administratieve machtiging moet worden verkregen, zelfs wanneer zij in het kader van de regelmatige bediening van een vaste en lokale klantenkring plaatsvindt, terwijl de ambulante activiteit gericht op het afsluiten van abonnementen op kranten in een dergelijk geval (de regelmatige bediening van een vaste en lokale klantenkring) van een dergelijk vereiste is vrijgesteld. Uit dit verschil in regeling blijkt mijns inziens dat de nationale regeling betreffende het afsluiten van abonnementen op tijdschriften in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

82. Hieruit concludeer ik dat de betrokken nationale regeling verder gaat dan nodig is voor de bescherming van de consumenten, zodat zij onverenigbaar met artikel 49 EG moet worden geacht.

83. Bovendien zou toetsing van de betrokken nationale regeling aan de verdragregels betreffende het vrije verkeer van goederen, en niet aan die van de vrijheid van dienstverrichting, hoogstwaarschijnlijk tot dezelfde conclusie leiden.

35 — Zie de punten 31 en 32 van deze conclusie.

84. Volgens de rechtspraak Keck en Mithouard, reeds aangehaald³⁶, kunnen nationale bepalingen die bepaalde verkoopmodaliteiten aan banden leggen of verbieden en, enerzijds, van toepassing zijn op alle markt-deelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooiën en, anderzijds, zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale producten en op die van producten uit andere lidstaten, niet worden beschouwd als een maatregel die de handel tussen de lidstaten al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren in de zin van de rechtspraak voortvloeiende uit het arrest van 11 juli 1974, Dassonville.³⁷

85. Zelfs al zou worden aangenomen dat de betrokken nationale regeling de verkoop-modaliteiten van goederen regelt, daar zij niet de inhoud of de samenstelling van die goederen regelt, maar de wijze waarop zij worden verkocht, kan men ervan uitgaan dat de andere voorwaarden van het arrest Keck en Mithouard, reeds aangehaald, niet zijn vervuld.

86. Ofschoon deze regeling inderdaad geldt voor iedereen die op het Belgisch grondgebied een ambulante activiteit wil uitoefenen als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, kan immers niet worden uitgesloten

dat zij de verkoop van uit andere lidstaten afkomstige tijdschriften meer treft dan die van nationale tijdschriften.

87. Gelijk de Commissie heeft bevestigd, vormt de inzet van colporteurs een efficiënt middel om potentiële klanten te leren kennen, teneinde hen ertoe te bewegen een abonnement te nemen op tijdschriften uit andere lidstaten, waarmee zij natuurlijk minder vertrouwd zijn dan met nationale tijdschriften. De inzet van dergelijke colporteurs als tussenpersoon bij het afsluiten van abonnementen is ook een zeer doeltreffend middel om bepaalde buitenlandse tijdschriften te verkopen, die wellicht moeilijk te vinden zijn in de handel van de lidstaat op het grondgebied waarvan de ambulante activiteit wordt uitgeoefend. In een dergelijk geval voorkomt het afsluiten van een abonnement (dat door de colporteur tot stand kwam) dat degenen die zich voor dergelijke tijdschriften interesseren, deze moeten zoeken, met name in een andere lidstaat dan hun woonstaat.

88. In deze omstandigheden mag worden aangenomen dat het vereiste van een voorafgaande administratieve machtiging voor de uitoefening van de betrokken ambulante activiteit van dien aard is dat het de toegang tot de markt van uit andere lidstaten afkomstige tijdschriften zonder enige twijfel meer belemmert dan die van nationale tijdschriften.

36 — Zie punt 16.

37 — 8/74, Jurispr. blz. 837.

89. Indien de betrokken nationale regeling aan de verdragsregels betreffende het vrije verkeer van goederen moet worden getoetst, staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of deze regeling inderdaad een dergelijke invloed heeft.

90. Indien dit het geval is, moet worden aangenomen dat een dergelijke regeling een (door artikel 28 EG verboden) beperking van het vrije verkeer van goederen vormt, zodat het in de punten 67 tot en met 82 van deze conclusie verrichte onderzoek in aanmerking moet worden genomen om te concluderen dat deze regeling onverenigbaar is met artikel 49 EG.

91. Derhalve moet op de prejudiciële vragen worden geantwoord dat het gemeenschapsrecht aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die voor de uitoefening van een ambulante activiteit bestaande in het aanbieden of afsluiten van abonnementen op tijdschriften een voorafgaande administratieve machtiging vereist en tegelijkertijd op straffe van strafrechtelijke sancties verbiedt dat een dergelijke activiteit wordt uitgeoefend door een persoon die niet over de vereiste machtiging beschikt.

V — Conclusie

92. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge te beantwoorden als volgt:

„Het gemeenschapsrecht moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die voor de uitoefening van een ambulante activiteit bestaande in het aanbieden of afsluiten van abonnementen op tijdschriften een voorafgaande administratieve machtiging vereist en tegelijkertijd op straffe van strafrechtelijke sancties verbiedt dat een dergelijke activiteit wordt uitgeoefend door een persoon die niet over de vereiste machtiging beschikt.”