

Rolnummer 2606
Arrest nr. 9/2004 van 21 januari 2004

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 2, 3, 5, 3°, en 13 van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.- Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 16 januari 2003 in zake het openbaar ministerie tegen M. Burmanjer en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 21 januari 2003, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 2, 3, 5, 3°, en 13, van de 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 als ambulante activiteit op het Belgisch grondgebied onderwerpen aan de voorafgaandelijke en tijdelijke machtiging van de minister of van de door hem gedelegeerde ambtenaar van niveau 1 en de niet-naleving van deze verplichting zelfs strafbaar stelt, de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, alleen, dan wel in samenhang met artikelen 7, 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens gelezen, in de mate dat :

a) de verkoop van kranten en abonnementen op kranten door artikel 5, 3°, van voornoemde wet van 25 juni 1993 niet wordt onderworpen aan een voorafgaandelijke machtiging zoals voormeld terwijl de verkoop van abonnementen op tijdschriften (in die interpretatie) wel wordt onderworpen aan deze voorafgaandelijke machtiging en strafbaarstelling;

b) de verkoop van tijdschriften op zich beschouwd door artikel 5, 3°, van voornoemde wet van 25 juni 1993 niet wordt onderworpen aan een voorafgaandelijke machtiging zoals voormeld terwijl de verkoop van abonnementen op tijdschriften wel wordt onderworpen aan deze voorafgaandelijke machtiging en strafbaarstelling ? »

Bij beschikking van 29 oktober 2003 heeft het Hof de vraag als volgt geherformuleerd :

« Schenden de artikelen 2, 3, 5, 3°, en 13 van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 7, 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens,

a) in zoverre de verkoop van kranten en van tijdschriften niet aan een voorafgaande machtiging van de overheid is onderworpen, terwijl de verkoop van abonnementen op kranten - behoudens wanneer die de regelmatige bediening van een vaste en lokale cliënteel betreft - en van abonnementen op tijdschriften wel aan zulk een machtiging is onderworpen, en

b) in zoverre de verkoop van abonnementen op kranten, voor zover die de regelmatige bediening van een vaste en lokale cliënteel betreft, niet aan een voorafgaande machtiging is onderworpen, terwijl de verkoop van andere abonnementen op kranten en van abonnementen op tijdschriften wel aan zulk een machtiging is onderworpen ? »

Memories zijn ingediend door :

- M. Burmanjer, wonende te NL-4816 AX Breda (Nederland), Edisonstraat 50/B,
R. van der Linden, wonende te NL-4811 ET Breda (Nederland), J.F. Kennedylaan 2/C, en
A. de Jong, wonende te NL-4816 AX Breda (Nederland), Edisonstraat 50/B;

- de Ministerraad.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- M. Burmanjer, R. van der Linden en A. de Jong;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 18 november 2003 :

- zijn verschenen :

. Mr. W. Meers *loco* Mr. A. Van Der Graesen, advocaten bij de balie te Hasselt, voor M. Burmanjer, R. van der Linden en A. de Jong;

. Mr. J.-F. De Bock, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

M. Burmanjer, R. van der Linden en A. de Jong worden vervolgd omdat ze abonnementen op tijdschriften verkochten, zonder de voorafgaande machtiging waarin de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten voorziet, of abonnementen op tijdschriften op de openbare weg verkochten, terwijl de machtiging enkel betrekking had op de verkoop ten huize van de consument.

Bij vonnis van 8 mei 2002 van de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge werden zij bij verstek veroordeeld tot onder meer een geldboete of een vervangende gevangenisstraf.

Bij vonnis van 16 januari 2003 verklaart de verwijzende rechter het verzet tegen dat vonnis ontvankelijk, doet dat vonnis teniet en stelt, alvorens ten gronde uitspraak te doen, twee prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen over de overeenstemming van de artikelen 2, 3, 5, 3°, en 13 van de voormelde wet van 25 juni 1993 met de artikelen 30 tot en met 37 (vrij verkeer van goederen), 48 en volgende (vrij verkeer van personen), 59 en volgende (vrij verkeer van diensten) van het E.G.-Verdrag van 25 maart 1957. Over diezelfde wetsbepalingen stelt hij tevens de twee voormelde prejudiciële vragen aan het Arbitragehof.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verwerende partijen in het bodemgeschil

A.1.1. M. Burmanjer, R. van der Linden en A. de Jong verzoeken het Hof artikel 5, 3°, van de wet van 25 juni 1993 te toetsen in de twee interpretaties die volgens hen aan die bepaling kunnen worden gegeven : ofwel heeft de zinsnede « in de mate dat het de regelmatige bediening van een vaste en lokale cliënteel betreft » betrekking op zowel de verkoop van kranten, tijdschriften als abonnementen op kranten, ofwel heeft zij enkel betrekking op de verkoop van abonnementen op kranten.

A.1.2. Die partijen zijn van oordeel dat de in het geding zijnde bepalingen een discriminerend onderscheid maken doordat een marktdeelnemer ten gevolge van de weigering van een vergunning geen toegang krijgt tot de markt en bijgevolg zijn handelsactiviteit niet kan uitoefenen. Zij wijzen erop dat de wetgever over andere, minder ingrijpende middelen beschikt om de belangen van de consument te beschermen, zonder een onderscheid te maken tussen de categorieën van marktdeelnemers die gelijksoortige producten verkopen. Het nagestreefde doel zou kunnen worden bereikt door de wet op de handelspraktijken en de bescherming van de consument aan te vullen of te verstrengen, zodat alle verkopen aan huis of op afstand op dezelfde wijze zouden worden behandeld. Bovendien kan de vergunningsplicht volgens hen een onevenredige belemmering van het interstatelijk verkeer van personen, goederen en diensten tot gevolg hebben. Ten slotte betogen die partijen dat de vrijheid van drukpers en de vrijheid om informatie te verspreiden door die vergunningsplicht in het gedrang wordt gebracht.

A.1.3. Die partijen verzetten zich tegen de door de Ministerraad voorgestelde herformulering van de prejudiciële vraag wanneer die tot gevolg zou hebben dat de toetsing van de in het geding zijnde bepalingen wordt beperkt. De verschillende categorieën van personen die door de wetgever in alle gevallen, in bepaalde gevallen of in geen enkel geval aan de vergunningsplicht worden onderworpen moeten volgens hen hoe dan ook worden vergeleken om uit te maken of het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet is geschonden.

Standpunt van de Ministerraad

A.2.1. Volgens de Ministerraad betreft de prejudiciële vraag een dubbel verschil in behandeling naar gelang van de aard van de ambulante activiteiten, namelijk het feit dat sommige activiteiten aan een machtiging worden onderworpen (verkoop van abonnementen op tijdschriften) en andere niet (verkoop van kranten en tijdschriften; verkoop van abonnementen op kranten).

De Ministerraad is evenwel van oordeel dat de prejudiciële vraag ten onrechte ervan uitgaat dat het in het geding zijnde artikel 5, 3°, « de verkoop van abonnementen op kranten » beoogt, terwijl die bepaling, die volgens de Ministerraad niet voor interpretatie vatbaar is, slechts de verkoop van abonnementen op kranten beoogt « in de mate dat het de regelmatige bediening van een vaste en lokale cliënteel betreft, de postorderverkopen en de verkopen door middel van automaten ». De prejudiciële vraag moet volgens hem dan ook worden geherformuleerd in die zin dat de volgende verschillen in behandeling aan de orde zijn :

- enerzijds, de verkoop van kranten en tijdschriften en, anderzijds, de verkoop van abonnementen op kranten (uitgezonderd wanneer die de regelmatige bediening van een vaste en lokale cliënteel betreft, de postorderverkopen en de verkopen door middel van automaten) en tijdschriften;

- enerzijds, de verkoop van abonnementen op kranten voor zover die de regelmatige bediening van een vaste en lokale cliënteel betreft, de postorderverkopen en de verkopen door middel van automaten en, anderzijds, de verkoop van andere abonnementen op kranten en tijdschriften.

A.2.2. De Ministerraad betoogt dat de voormelde situaties niet vergelijkbaar zijn.

De verkoop van kranten en tijdschriften is volgens hem niet vergelijkbaar met de verkoop van abonnementen op kranten en op tijdschriften, nu in het eerste geval de consument onmiddellijk en duidelijk over de omvang van zijn verbintenissen (eenmalige betaling van een prijs) en over het voorwerp van de aankoop is ingelicht, terwijl zulks in het tweede geval niet vaststaat.

De verkoop van abonnementen op kranten, voor zover het de regelmatige bediening van een vaste en lokale cliënteel betreft, de postorderverkoop en de verkoop door middel van automaten, zijn volgens de Ministerraad niet vergelijkbaar met de verkoop van andere abonnementen op kranten en tijdschriften, nu in het eerste geval de consument beter in staat is om de verkoper, de aard en omvang van zijn verbintenissen te identificeren dan in het tweede geval.

A.2.3. De Ministerraad voert aan dat de in het geding zijnde bepalingen beogen de consument te beschermen en mogelijke misbruiken te bestrijden. De aangewende middelen zijn met die doelstelling evenredig. De bedoelde handelsactiviteit wordt volgens hem niet in overdreven mate bemoeilijkt door het vereiste om in bepaalde gevallen over een machtiging van de overheid te beschikken. Evenmin kan staande worden gehouden dat zulk een machtiging een overdreven beperking van de vrijheid van meningsuiting en van de persvrijheid zou inhouden, aangenomen dat die vrijheden daardoor in het gedrang zouden kunnen komen.

A.2.4. Dat het eventueel aanvullen of verstrengen van de wet op de handelspraktijken een minder ingrijpende maatregel zou uitmaken, zoals de verwerende partijen in het bodemgeschil beweren, kan volgens de Ministerraad bezwaarlijk worden aangevoerd, aangezien zulks een louter opportunistoordeel betreft dat buiten de bevoegdheid van het Hof valt. Het Hof is evenmin bevoegd om zich uit te spreken over de beweerde - overigens niet aangetoonde - belemmering van het interstatelijk verkeer van personen, goederen en diensten. Wat de beweerde schending van de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid betreft, merkt de Ministerraad op dat de verwerende partijen in het bodemgeschil nalaten dat argument nader uiteen te zetten.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag, zoals geherformuleerd door het Hof wat de vergelijking van de categorieën van personen betreft, heeft betrekking op de bestaanbaarheid van de artikelen 2, 3, 5, 3°, en 13 van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 7, 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens,

- in zoverre de verkoop van kranten en van tijdschriften niet aan een voorafgaande machtiging van de bevoegde minister of van de gevolmachtigde ambtenaar is onderworpen, terwijl de verkoop van abonnementen op kranten - behoudens wanneer die de regelmatige bediening van een vaste en lokale cliënteel betreft - en van abonnementen op tijdschriften wel aan zulk een machtiging is onderworpen,

- in zoverre de verkoop van abonnementen op kranten, voor zover die de regelmatige bediening van een vaste en lokale cliënteel betreft, niet aan een voorafgaande machtiging is onderworpen, terwijl de verkoop van andere abonnementen op kranten en van abonnementen op tijdschriften wel aan zulk een machtiging is onderworpen.

B.2. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 2, 3, 5, 3°, en 13 van de voormelde wet van 25 juni 1993.

Het Hof bepaalt de omvang van de prejudiciële vraag rekening houdend met het onderwerp van het geschil en met de motivering van de verwijzingsbeslissing. Nu het voorgelegde verschil in behandeling voortvloeit uit artikel 5, 3°, van de in het geding zijnde wet, beperkt het Hof zijn onderzoek tot die bepaling.

B.3. Artikel 5, 3°, van de voormelde wet van 25 juni 1993 bepaalt :

« Aan de bepalingen van deze wet zijn niet onderworpen :

[...]

3° de verkoop van kranten en tijdschriften, evenals 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; ».

B.4.1. De verwerende partijen in het bodemgeschil verzoeken het Hof de in het geding zijnde bepaling te toetsen in de twee interpretaties die aan de zinsnede « in de mate dat het de regelmatige bediening van een vaste en lokale cliënteel betreft » zouden kunnen worden gegeven : ofwel heeft die zinsnede betrekking op zowel de verkoop van kranten, tijdschriften als abonnementen op kranten, ofwel heeft zij enkel betrekking op de verkoop van abonnementen op kranten.

B.4.2. Nu zowel uit de bewoordingen van de in het geding zijnde bepaling als uit de parlementaire voorbereiding ervan ondubbelzinnig blijkt dat de voormelde zinsnede enkel betrekking heeft op abonnementen op kranten, is er geen aanleiding om op dat verzoek in te gaan.

B.5. In zoverre dat de verwerende partijen in het bodemgeschil kritiek leveren op de regeling inzake « de postorderverkoop en de verkoop door middel van automaten », waarvan sprake is in het in het geding zijnde artikel 5, 3°, *in fine*, kan het Hof daarmee geen rekening houden, nu de verwijzende rechter het Hof daarover niet heeft ondervraagd. De partijen vermogen niet de draagwijdte van de prejudiciële vraag door de verwijzende rechter gesteld te wijzigen of te laten wijzigen.

B.6.1. De verwerende partijen in het bodemgeschil voeren aan dat de bij de in het geding zijnde bepaling voorgeschreven vergunningsplicht het interstatelijk verkeer van personen, goederen en diensten kan belemmeren.

B.6.2. Het staat niet aan het Hof zich uit te spreken over een mogelijke – overigens door die partijen niet aangetoonde - belemmering van het interstatelijk verkeer die uit de in het geding zijnde bepalingen zou voortvloeien. Overigens heeft de verwijzende rechter prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen over de overeenstemming van die bepalingen met de verdragsbepalingen waarbij het vrij verkeer van personen, goederen en diensten in de Europese Unie wordt gewaarborgd.

B.7.1. Volgens de Ministerraad zijn de categorieën die in de in het geding zijnde bepaling worden onderscheiden niet vergelijkbaar : enerzijds, zou de verkoop van kranten en tijdschriften niet vergelijkbaar zijn met de verkoop van abonnementen op die producten; anderzijds, zou de verkoop van abonnementen op kranten in zoverre die de regelmatige bediening van een vaste en lokale cliënteel betreft niet vergelijkbaar zijn met de verkoop van andere abonnementen op kranten en tijdschriften.

B.7.2. De omstandigheid dat in het ene geval de consument op een meer afdoende wijze over de omvang van zijn verbintenissen en over het voorwerp van zijn aankoop zou zijn ingelicht dan in het andere, volstaat niet om de in het geding zijnde verschillen in behandeling dermate uiteenlopend te achten dat ze niet vergelijkbaar zouden zijn ten aanzien van het onderzoek naar het al dan niet discriminerend karakter van een bepaling die in bepaalde gevallen wel en in andere niet, in een voorafgaande machtiging door de overheid voorziet. Die verschillen in behandeling wat betreft de verkoop van soortgelijke producten - hetzij in losse verkoop, hetzij in de vorm van een abonnement - naargelang die verkoop al dan niet afhankelijk wordt gemaakt van het verkrijgen van een voorafgaande machtiging, zijn bijgevolg vergelijkbaar.

B.7.3. De exceptie van de Ministerraad wordt verworpen.

Ten gronde

B.8. Uit de parlementaire voorbereiding van het in het geding zijnde artikel 5, 3°, blijkt dat in het ontwerp van wet dat de wet van 25 juni 1993 is geworden, enkel de verkoop van kranten en tijdschriften uit het toepassingsgebied van de wet was gesloten (*Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1417/1, p. 18).

Bij de bespreking in de bevoegde Commissie van de Senaat werd opgemerkt

« dat zowel de wet van 1986 als het wetsontwerp een grote lacune bevat met name wat betreft de bescherming van (eenvoudige) mensen die overvallen worden door leurders, die hen een abonnement op dure tijdschriften (zoals bijvoorbeeld *Burda*) willen aansmeren, zonder hen uitsluitel te geven over de kostprijs ervan » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 305-2, p. 16).

Verskillende amendementen werden ingediend om het 3° van het ontworpen artikel 5 te wijzigen.

Een eerste amendement strekte ertoe na de woorden « de verkoop van kranten en tijdschriften » de woorden « uitgezonderd het afsluiten van abonnementen » in te voegen. Dat amendement werd als volgt verantwoord :

« Het ‘ leuren ’ met tijdschriftenabonnementen heeft de laatste jaren aanleiding gegeven tot heel wat misbruiken (bijvoorbeeld Nederlandse ‘ studenten ’ die duitstalige abonnementen verkopen). Alhoewel volgens de Administratie de verkoop van abonnementen aan een voorafgaande machtiging (leurkaart) onderworpen is, wordt dit standpunt niet gevolgd door de rechtspraak [...]. Volgens de rechtspraak ‘ mag of kan er geen onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds het rechtstreeks venten met kranten en tijdschriften en anderzijds het afsluiten van abonnementen voor het ontvangen van dezelfde kranten en tijdschriften ’. Het onderwerpen van het aanbieden van abonnementen in kranten en tijdschriften aan een voorafgaande toelating van de Minister moet volgens de rechtspraak ‘ evenzeer als een beknotting van de vrijheid van meningsuiting en/of persvrijheid beschouwd worden ’. De rechtsleer deelt evenwel (terecht) niet de mening van de rechtbanken [...]. Alhoewel de formulering in het wetsontwerp abonnementen impliciet uitsluit [...], is het noodzakelijk, om alle twijfel omtrent de keuze van de wetgever weg te nemen, het afsluiten van abonnementen expliciet onder het toepassingsgebied van de wet te laten vallen. » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 305-2, pp. 35-36)

Een tweede amendement beoogde het 3° te vervangen als volgt :

« 3° de ambulante handel in kranten en tijdschriften door handelaars of hun aangestelden die geregeld een vast en plaatselijk cliënteel via een abonnementsysteem bedienen, de postorderverkoop en de verkoop door middel van automaten » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 305-2, p. 36).

Dat amendement werd als volgt verantwoord :

« De bescherming van de consument die de wet op de leurhandel heeft ingebouwd, is vaak ondoelmatig gebleken aangezien sommige van de misbruiken zich situeren in sectoren die uitdrukkelijk waren uitgesloten uit het toepassingsgebied; een gekend voorbeeld daarvan vormt de leurhandel met zeer dure modebladen die dan nog meestal in een voor de consument vreemde taal zijn opgesteld en al of niet voorzien zijn van een minuskuul Nederlandstalig inlegblaadje om de brave huismoeder gemakkelijker te kunnen overreden.

Het amendement integreert de occasionele handel in dergelijke en andere tijdschriften wel degelijk in de wet op de ambulante handel.

De auteur voegt er nog aan toe dat zijn amendement in feite selectiever is dan het voorgaande vermits hij alleen de doelgroep wil treffen die misbruik maakt. » (*ibid.*, p. 36)

Volgens de Minister waren beide amendementen overbodig, nu de wet betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument voldoende waarborgen biedt. Hij voegde evenwel eraan toe dat, indien de Commissie van oordeel zou zijn dat er een probleem rijst, hij zich bij een concreet voorstel van amendement zou aansluiten (*ibid.*, pp. 36-37).

Vervolgens dienden de auteurs van de twee voormelde amendementen een gemeenschappelijk amendement in dat de tekst van het in het geding zijnde artikel 5, 3°, is geworden. Dat amendement werd als volgt verantwoord :

« Dit amendement gaat uit van het principe dat de verkoop van kranten en tijdschriften mogelijk is zonder machtiging tot uitoefening van ambulante activiteiten, en dit op openbare markten, op de openbare weg of ten huize van de consument.

Dit principe bestond reeds in de vorige wetgevingen.

De verkoop van abonnementen op deze kranten en tijdschriften valt wel onder het toepassingsgebied van de wet. Slechts indien het gedaan wordt door een persoon die een vast en lokaal cliënteel bedient, geniet de verkoper van abonnementen op kranten van de vrijstelling van leurkaart.

De verkoop van deze waren is alleszins onderworpen aan de bepalingen van de wet van 14 juli 1991 (artikelen 86 tot 92). » (*ibid.*, p. 37)

B.9. Het in het geding zijnde artikel 5, 3°, beoogt, enerzijds, de losse verkoop van kranten en tijdschriften zonder voorafgaande machtiging door de overheid te laten verlopen en, anderzijds, van zulk een machtiging afhankelijk te maken, de verkoop van abonnementen op kranten, in zoverre die niet de regelmatige bediening van een vaste en lokale cliënteel betreft, en de verkoop van abonnementen op tijdschriften.

Door in die gevallen in een voorafgaande machtiging te voorzien, streeft de wetgever ernaar, zoals uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt, de consument te beschermen en misbruiken tegen te gaan.

B.10. De aangewende onderscheidingscriteria zijn relevant ten aanzien van het nagestreefde doel.

Immers, door de losse verkoop van kranten en tijdschriften niet aan een voorafgaande machtiging te onderwerpen en de verkoop van abonnementen op kranten - in bepaalde gevallen - en van abonnementen op tijdschriften wel, kan de wetgever ermee rekening houden dat in het eerste geval de koper beter is ingelicht over de omvang van zijn verbintenissen en over het voorwerp van zijn aankoop dan in het tweede geval. Het risico van misleiding van de consument en van misbruiken is in het laatste geval merkkelijk groter, zodat een voorafgaande vergunning de verwezenlijking van dat risico kan beperken.

Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* inzake de verkoop van abonnementen op kranten in zoverre die de regelmatige bediening van een vaste en lokale cliënteel betreft (geen voorafgaande machtiging), enerzijds, en de verkoop van andere abonnementen op kranten en van abonnementen op tijdschriften (voorafgaande machtiging), anderzijds. Bovendien kan worden aangenomen dat bij de verkoop van abonnementen op kranten aan een vaste en lokale cliënteel de consument doorgaans beter over de identiteit van de verkoper zal zijn ingelicht dan in de andere gevallen, wat eveneens het risico van misleiding van de consument kan beperken.

B.11. De in het geding zijnde maatregel is niet onevenredig met het nagestreefde doel.

Volgens de verwerende partijen in het bodemgeschil kan een verkoper van producten, waarvoor artikel 5, 3°, in een voorafgaande machtiging voorziet, zijn handelsactiviteit niet uitoefenen wanneer hem die machtiging wordt geweigerd.

De vrijheid van handel en nijverheid kan niet worden opgevat als een absolute vrijheid. Zij belet niet dat de wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De wetgever zou alleen dan de vrijheid van handel en nijverheid schenden indien hij die vrijheid zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking kennelijk onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

Bovendien staan degene aan wie een machtiging werd geweigerd middelen ter beschikking om in voorkomend geval tegen die weigering in rechte op te komen.

De verwerende partijen in het bodemgeschil wijzen nog erop dat de wetgever over andere, minder ingrijpende middelen beschikt om het doel te bereiken dat hij met de in het geding zijnde bepaling nastreeft, namelijk het aanvullen of verstrengen van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

Het komt het Hof niet toe te oordelen of een door de wet voorgeschreven maatregel opportuun of wenselijk is. Het staat aan de wetgever de maatregelen vast te stellen die nodig zijn om het nagestreefde doel te bereiken, op voorwaarde dat ze er niet mee onevenredig zijn. Te dezen is niet aangetoond dat hetzelfde doel zou kunnen worden bereikt door een wijziging van de wet van 14 juli 1991.

B.12. In de prejudiciële vraag wordt het Hof eveneens verzocht over te gaan tot een toetsing aan de hand van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 7, 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Volgens de verwerende partijen in het bodemgeschil zou de in het geding zijnde bepaling de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid in het gedrang brengen.

Het Hof ziet niet in hoe een mogelijke schending van artikel 7 van het voormelde Europees Verdrag, waarin het beginsel is neergelegd dat niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit uitmaakt, te dezen zou kunnen worden aangevoerd.

Wat de vermeende schending van artikel 10 van hetzelfde Europees Verdrag betreft, stelt het Hof vast dat de in het geding zijnde bepaling ertoe beperkt is in wel omschreven gevallen in een voorafgaande machtiging te voorzien. Zulk een machtiging kan niet worden beschouwd als een aantasting van de vrijheid van meningsuiting, nu zij geenszins ertoe strekt de verspreiding van een mening te verhinderen of overdreven moeilijk te maken. Zulks blijkt inzonderheid uit de omstandigheid dat enkel de ambulante verkoop van de bedoelde producten aan een voorafgaande machtiging wordt onderworpen, doch niet de niet-ambulante verkoop van dezelfde producten.

Wat de vermeende schending van artikel 14 van het voormelde Europees Verdrag betreft, dient te worden opgemerkt dat het geen ruimere draagwijdte heeft dan die van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wat betreft de rechten en vrijheden gewaarborgd door dat Verdrag en zijn aanvullende protocollen.

B.13. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 5, 3°, van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 7, 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 21 januari 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts