



Rekening houden met het vrij verkeer van diensten in beleidsvorming

Vrij verkeer van diensten in de EU betekent dat iedere burger vrij is om diensten te verrichten en aan te bieden in alle lidstaten. Dit betekent ook dat de dienstverrichter binnen een lidstaat de vrijheid heeft om zich te overal vestigen. De Dienstenrichtlijn regelt het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging.

Wanneer je beleid aanpast of nieuw beleid maakt dat gevolgen heeft voor de mogelijkheden van ondernemers om diensten te verrichten en voor de vestiging van deze ondernemers, is het belangrijk om rekening te houden met de belangen van deze ondernemers. De Dienstenrichtlijn zorgt ervoor dat dienstverrichters zich onbelemmerd in een andere lidstaat kunnen vestigen of een dienst kunnen verrichten. Het is essentieel dat je bij het maken van beleid rekening te houden met deze richtlijn. Let hierbij op het volgende.

Moet ik rekening houden met de Dienstenrichtlijn als ik nieuw beleid maak?

Als Rijksoverheid willen we een goed vestigingsklimaat creëren, wat bijdraagt aan economische groei en werkgelegenheid. Het is belangrijk dat je als beleidsmedewerker het belang van de ondernemer meeweegt bij het maken van beleid, dat helpt het vestigingsklimaat te verbeteren. In de vormgeving van je beleid houd je dus rekening met wat nieuwe wet- en regelgeving betekent voor ondernemers en wat het doet voor gelijkwaardige concurrentie tussen ondernemers.

Wat is de Dienstenrichtlijn?

De Dienstenrichtlijn heeft als doel om het voor ondernemers zo gemakkelijk mogelijk te maken hun diensten aan te bieden binnen de Europese Unie en voor burgers om deze diensten af te nemen. Bij een dienst gaat het om een activiteit die niet in loondienst plaatsvindt, maar tegen een vergoeding. Voorbeelden van diensten zijn zeer uiteenlopend. Het varieert van werkzaamheden van een accountant, ICT-dienstverlening, horeca, schoonmaakdiensten; maar ook retaildiensten zoals een kledingwinkel. De Dienstenrichtlijn zorgt ervoor dat de regelgeving voor dienstverrichters duidelijk en eerlijk is, dat de bijbehorende administratie gemakkelijk is, dat overheden beter met elkaar samenwerken op het gebied van diensten en draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit van diensten. De Dienstenrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd via de Dienstenwet. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is eerstverantwoordelijk voor deze wet, maar de uitvoering raakt alle beleidsdepartementen en decentrale overheden.

In principe zijn ondernemers, waaronder dienstverrichters, vrij om zich te vestigen waar ze willen in Nederland. We kunnen echter als overheid besluiten toch beperkende regelgeving op te leggen om een bepaald publiek belang te borgen, zoals openbare orde en milieu/ruimtelijke ordening. Het is cruciaal dat bij de vormgeving van regelgeving met een beperkend effect op ondernemers een goede belangenafweging wordt gemaakt: dient deze beperkende regel een publiek belang waardoor deze rechtvaardig is? En is deze regel proportioneel? Of is er ook een andere manier om hetzelfde doel te bereiken, maar minder beperkingen op te leggen aan ondernemers? Hiermee willen we als Rijksoverheid het goede vestigingsklimaat behouden en versterken.

Welke vragen stel ik bij het maken van deze belangenafweging?

Bij wet- en regelgeving die een beperkend effect heeft op dienstverrichters, kan je denken aan *alle* regels die sturen op het dienstenaanbod. Om een goede afweging te maken of deze beperking cruciaal is, verlangt de Dienstenrichtlijn dat je ten minste de volgende vragen beantwoordt met een onderbouwing:

1. Is de beperkende maatregel gerechtvaardigd vanuit het publiek belang?
2. Geldt de beperkende regel voor iedere dienstverrichter op dezelfde manier?
3. Is deze regelgeving proportioneel: is de beperking een passend middel om het doel van de regel te bereiken?

Wanneer je tenminste één vraag met 'nee' beantwoordt, mag je volgens de Dienstenrichtlijn deze wet- en regelgeving niet implementeren. De regelgeving is dan immers niet gerechtvaardigd. Neem hierover contact op met je jurist.

Wat wordt er nu concreet van me verwacht?

→ Bij het maken van wet- en regelgeving met een beperkend effect op dienstverrichters maak je altijd een belangenafweging: weegt het borgen van het publiek belang op tegen het beperken van het vrij verkeer van diensten? Hierbij weegt je dus het belang van de dienstverrichter mee. Het is cruciaal dat je deze belangenafweging al aan de voorkant van het wet- en regelgevingsproces maakt en goed onderbouwt. Dit sluit aan bij stap 4 van het [Beleidskompas](#), die ziet op het meenemen van de gevolgen van nieuw beleid voor belanghebbenden.

Let wel: de Dienstenrichtlijn geeft richting aan wat een rechtvaardig publiek belang is. Dit betekent dus dat niet ieder publiek belang als rechtvaardig belang geldt volgens de richtlijn. Je juridische afdeling kan in dit kader meedenken met de belangenafweging die je maakt.

→ Vervolgens beargumenteer je met behulp van bovenstaande drie vragen dat de beperking noodzakelijk is voor het publiek belang.

→ Ná het opstellen van je regelgeving bespreek je met jouw wetgevingsjurist en notificatie-coördinator (hierna: noco) of deze regelgeving genotificeerd moet worden. Zie voor een uitleg over het notificeren *deze* handleiding.

Zie ter illustratie onderstaande genotificeerde regelgeving, waarin een belangenafweging naar voren komt:

- [Herziening Bouwbesluit 2012, 2020, Ministerie van BZK](#);
- [Wijziging Postregeling 2009, 2022, Ministerie van EZK](#);
- [Wijziging Regeling diergezondheid, de Regeling dierlijke producten, de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren en de Regeling houders van dieren, 2022, Ministerie van LNV](#).

Wie kan me helpen als ik vragen heb?

Voor meer algemene informatie over de Dienstenrichtlijn kun je terecht op de website van [Dienstenrichtlijn | Rijksoverheid.nl](#).

In de handleiding notificaties vind je verdere uitleg over notificeren van de regelgeving. Je kan voor vragen over het notificeren van de regelgeving terecht bij de noco van je ministerie. De noco zorgt ervoor dat de regelgeving juist wordt genotificeerd.

Daarnaast kan je voor vragen over de werking van de Dienstenrichtlijn terecht bij de directie Mededinging en Consumenten (dienstenrichtlijn@minezk.nl) en de directie Wetgeving en Juridische Zaken (wjz-noco@minezk.nl) van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Deze directies kunnen, net als je eigen juridische afdeling, meedenken over de belangenafweging die je maakt en de bijbehorende argumentatie.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Bezuidenhoutseweg 73 | 2594 AC Den Haag

Juli 2023