

Vergaderjaar 2016–2017

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

Nr. 184

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2017

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft verzocht om een reactie op drie wetenschappelijke position papers die in opdracht van de vaste commissie voor Economische Zaken zijn verricht (commissieverzoek ingezonden 9 februari 2017). De position papers gaan over de passendheid en de houdbaarheid van de Mededingingswet in relatie tot de groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers)¹. Hierbij geef ik invulling aan dit verzoek.

De wetenschappers van de Radboud Universiteit, Tilburg University en de Universiteit Utrecht² zijn door de vaste commissie gevraagd de volgende onderzoeksvragen in hun position paper te beantwoorden:

1. Is de Mededingingswet wel actueel genoeg voor de huidige machtsverhoudingen, vooral voor zzp'ers en hun onderhandelingsmacht?
2. Hoeveel ruimte er is in EU-verband om van het kartelverbod af te wijken?
3. Waarom wordt er geen gebruik gemaakt van de bagatelregeling van 10%?
4. Moet er een wijziging komen van de Mededingingswet of moet deze wet anders geïnterpreteerd worden ten aanzien van zzp'ers, zodat zij onderling prijsafspraken kunnen maken?
5. Zijn er andere oplossingen mogelijk?

Een samenvatting van de bevindingen uit de position papers treft u als bijlage aan bij deze brief. Hoewel het door de vaste commissie voor Economische Zaken aangedragen vraagstuk van de groei van het aantal zzp'ers in een breder arbeidsmarktbeleid moet worden bezien, richt ik mijn reactie hieronder alleen op de positie van zzp'ers onder de Mededingingswet, aangezien de onderzoeksvragen daar ook enkel op gericht zijn.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² De wetenschappers zijn: prof. dr. A. Gerbrandy en mr. P. Kreijger (Universiteit Utrecht); prof. dr. A. van Witteloostuijn, prof. dr. E.E.C. van Damme en prof. dr. J.A. van den Born (Tilburg University) en prof. mr. L.G. Verburg (Radboud Universiteit).

Het mededingingsrecht richt zich tot gedragingen van of tussen ondernemingen die schadelijk kunnen zijn voor afnemers of consumenten. Zzp'ers zijn zelfstandigen die – zolang zij geen schijnzelfstandigen³ zijn – als ondernemingen in de zin van het mededingingsrecht worden beschouwd. De begrippen onderneming en schijnzelfstandige zijn door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) nader uitgelegd in de zaken C-41/30 Höfner en C-413/13 FNV Kunsten Informatie en Media.

In een goed werkende markt concurreren ondernemingen met elkaar op het leveren van de beste kwaliteit tegen de beste prijs, hetgeen ten goede komt aan afnemers en consumenten. De bescherming van het concurrentieproces, en daarmee ook van de consumentenwelvaart, staat centraal in het mededingingsrecht. Binnen de kaders van de mededingingsregels is er om die reden weinig ruimte voor gedragingen van ondernemingen (waaronder zzp'ers) die de prikkel vermindert tussen bedrijven om met elkaar te concurreren. Afspraken tussen ondernemingen om niet meer met elkaar te concurreren, zullen immers leiden tot hogere prijzen of verminderde kwaliteit voor goederen of diensten en/of minder innovatie ten nadele van de afnemers.

De bevindingen uit de drie position papers laten zien dat de Mededingingswet actueel genoeg is voor de huidige machtsverhoudingen tussen ondernemers, waaronder zzp'ers. De Mededingingswet biedt nu al ruimte voor samenwerkingsvormen tussen zzp'ers door onder andere samenwerking binnen een gezamenlijke economische entiteit (zoals een coöperatie) en de bagatelregeling in artikel 7 Mw⁴. Het is echter aan de zzp'er zelf om gebruik te maken van de mogelijkheden die de wet geeft.

Ik onderschrijf dan ook de conclusie in de position papers dat de huidige machtsverhoudingen geen aanleiding geven voor het wijzigen van de Mededingingswet voor zzp'ers, voor zover een dergelijke wijziging op het mededingingsrecht Europeesrechtelijk al mogelijk zou zijn. Ik ben het daarnaast eens met de conclusie in de papers dat een verdere verruiming van de bagatelregeling in artikel 7 Mw niet aan de orde is. Drie jaar na de verruiming van de bagatelregeling heb ik in 2014 een evaluatie naar de effecten hiervan laten uitvoeren.⁵ De conclusie was dat de verruiming van de bagatelvrijstelling niet of nauwelijks heeft geleid tot meer of minder rechtsonzekerheid onder het mkb. Ik zag destijds geen reden om de verruimde bagatelvrijstelling aan te passen of te laten vervallen en zie nog steeds geen reden daartoe.

Ten aanzien van de vraag hoeveel ruimte er Europeesrechtelijk is om van het kartelverbod af te wijken, merk ik het volgende op. Afwijking van het Europeesrechtelijke kader is alleen mogelijk indien er sprake is van een duidelijk publiek belang. Ik acht het onaannemelijk dat het Hof van Justitie de inkomenspositie van alle zzp'ers in Nederland als een duidelijk publiek belang zal accepteren dat een generieke uitzondering of afwijking van het Europese mededingingsrecht kan rechtvaardigen. Daarvoor is de positie

³ Zie: HvJ EU 4 december 2014, zaak C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411 (FNV Kunsten Informatie en Media/Staat) en arrest van 1 september 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:2305, r.o. 2.6. Het begrip «schijnzelfstandige» wordt in dit arrest gedefinieerd als een dienstverlener «wier situatie vergelijkbaar is met die van werknemers.» Het HvJ geeft hiervoor aanwijzingen in punt 33–36 van het arrest en liet het aan het Gerechtshof in Den Haag over om te bepalen of de orkestremplaçanten in het geding in een mededingingsrechtelijke context als schijnzelfstandigen dan wel als zelfstandigen moesten worden beschouwd. Het Gerechtshof Den Haag oordeelde dat van het eerste sprake was.

⁴ Deze regeling heeft als doel de afspraken die vanwege hun zeer geringe omvang geacht worden een verwaarloos effect op de mededinging te hebben, uit te zonderen van het kartelverbod.

⁵ Panteia (2014), *Effecten van de verruimde bagatelvrijstelling*, Zoetermeer: Panteia

van zzp'ers te verschillend zowel qua inkomen als onderhandelingspositie. Een dergelijke maatregel zou geschikt noch proportioneel zijn.

Voor de suggestie dat wellicht het wetsvoorstel algemene gelding duurzaamheidsinitiatieven ruimte biedt als oplossing buiten de Mededingingswet, merk ik op dat de precieze invulling hiervan nog wordt uitgewerkt. Het wetsvoorstel zal echter alleen betrekking hebben op maatschappelijke initiatieven op het gebied van een specifiek belang, te weten duurzaamheid.

Ik steun de aanbeveling van de Radboud Universiteit om de informatievoorziening over de ruimte die er voor samenwerking tussen zzp'ers is binnen de Mededingingswet, en dan met name over de bagatelvrijstelling, te verbeteren. Het is goed dat de ACM in februari 2017 een leidraad op haar website heeft gepubliceerd, waarin zij informatie geeft over de ruimte die er binnen de Mededingingswet is voor tariefafspraken tussen zzp'ers in collectieve arbeidsovereenkomsten.⁶ Sinds 2014 is er informatie over de verruimde bagatelvrijstelling te vinden op de website van de ACM.⁷ Ook kunnen zzp'ers al via Ondernemersplein.nl informatie vinden over het organiseren van samenwerkingen tussen zzp'ers.⁸ Ik zal onderzoeken hoe deze informatieverstrekking verder kan worden verbeterd zodat zzp'ers beter op de hoogte zijn van de mogelijkheden die de huidige Mededingingswet al biedt.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

⁶ Leidraad ACM: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16978/Leidraad-tariefafspraken-voor-zzpers-in-chaos/>.

⁷ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13591/Bagatelvrijstelling-uitzondering-op-het-kartelverbod/>.

⁸ Informatie over samenwerken als zzp'ers en de te kiezen rechtsvormen is te vinden op het Ondernemersplein: <http://www.ondernemersplein.nl/ondernemen/freelance-en-zzp/starten-als-freelancer-of-zzper/info-en-advies/samenwerken-als-zzpers/>.

Algemeen

De drie position papers van de Radboud Universiteit, Universiteit Utrecht en Tilburg University⁹ hebben gemeen dat zij zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) beschrijven als een groep die de afgelopen jaren is gegroeid, maar dat zzp'ers niet over één kam te scheren zijn. De producten of diensten die zij aanbieden zijn diffuus. Zzp'ers hebben wel gemeen dat zij hun werkzaamheden uitoefenen tegen een vergoeding, die tot stand komt op competitieve markten waarbij zij te maken kunnen hebben met soms grote en krachtige afnemers.¹⁰

Daarnaast wordt er in de papers op gewezen dat de onderzoeksvragen zien op de positie van zzp'ers in het kader van het mededingingsrecht, maar dat de positie van zzp'ers juist ook onderwerp van onderzoek en discussie is in andere rechtsgebieden, zoals het arbeidsrecht of fiscaalrecht.

1. Is de Mededingingswet wel actueel genoeg voor de huidige machtsverhoudingen, vooral voor zzp'ers en hun onderhandelingsmacht?

De wetenschappers concluderen in hun papers dat de Mededingingswet actueel genoeg is voor de huidige machtsverhoudingen en in het bijzonder voor de onderhandelingsmacht van zzp'ers. Ondanks dat het aantal zzp'ers toeneemt, zijn eenmanszaken van alle tijden. Het mededingingsrecht maakt geen onderscheid tussen eenmanszaken (waaronder zzp'ers), midden- en kleinbedrijf (mkb) en grote bedrijven. Allen behoren tot de categorie ondernemingen (of ondernemers) die onder de Mededingingswet vallen. De hoofdregels uit het mededingingsrecht (het kartelverbod, het verbod op misbruik van een economische machtspositie en het concentratietoezicht) zijn in de nationale en in de Europese context vrijwel gelijk. De Mededingingswet wordt daarom in twee position papers expliciet als actueel beschreven. De wetenschapper van de Radboud Universiteit geeft dit aan omdat de Mededingingswet gelijk loopt met de Europese mededingingsregels.¹¹ De wetenschappers van de University Tilburg komen via een andere weg tot de conclusie dat de Mededingingswet actueel is. Zij stellen dat de problematiek gelinkt lijkt te zijn aan de veronderstelling dat zzp'ers ongelijke onderhandelingsmacht ervaren en stellen dat het bestaande instrumentarium voor het verbod op misbruik van economische machtspositie daarvoor een oplossing biedt alsook de toegestane samenwerking voor ondernemers binnen één onderneming.¹² Met betrekking tot het verbod op misbruik van een economische machtspositie wijst de Tilburg University erop dat de ACM met dit instrument kan optreden tegen ongelijke onderhandelingsmacht. Er moet dan sprake zijn van een economische machtspositie, daarnaast moet er aantoonbaar misbruik van deze economische machtspositie worden gemaakt. Andere oplossingsrichtingen buiten de Mededin-

⁹ De auteurs van de papers betreffen de volgende wetenschappers: prof. dr. A. Gerbrandy in samenwerking met mr. P. Kreijger (Universiteit Utrecht); prof. dr. A. van Witteloostuijn, in samenwerking met prof. dr. E.E.C. van Damme en prof. dr. J.A. van den Born (Tilburg University); en Prof. mr. L. G. Verburg (Radboud Universiteit).

¹⁰ A. Gerbrandy & P. Kreijger, *Position Paper: Mededingingsrecht in relatie tot samenwerking tussen zzp-ers ten behoeve van de Vaste Kamercommissie voor Economische Zaken* (Universiteit Utrecht, januari 2016), p. 7.

¹¹ L.G. Verburg, *Position paper: Werken in netwerken*(Radboud Universiteit,31 januari 2017), p. 25; Deze vraag wordt niet beantwoord in het paper van A. Gerbrandy & P. Kreijger *Mededingingsrecht in relatie tot samenwerking tussen zzp-ers*.

¹² J.A. van den Born, E.E.C. van Damme & A. van Witteloostuijn, *Position paper: Mededingingsrecht en de zzp-er. Een economische analyse* (Tilburg University, januari 2017), p. 30.

gingswet die in de position papers worden voorgedragen zijn onder punt 5 te vinden.

2. Hoeveel ruimte is er in EU-verband om van het kartelverbod af te wijken?

De position papers bevestigen dat de ruimte om nationaal af te wijken van het kartelverbod begrensd wordt door de Europese wetgeving (onder meer artikel 101 van het VWEU). Deze ruimte wordt reeds benut in nationale wetgeving in artikel 6 lid 3 Mw en de bagatelregeling van artikel 7 Mw (bij een interstatelijk effect wordt deze ruimte bepaald door artikel 101 lid 3 VWEU en de de-minimisregeling van de Europese Commissie). De reden hiervoor is dat de Mededingingswet gebaseerd is op de EU-regels. De nationale en Europese regels zijn hierdoor vrijwel gelijk aan elkaar. Bij de totstandkoming van de Mededingingswet is als uitgangspunt genomen dat de regels niet strenger, maar ook niet soepeler dan de Europese regels moeten zijn. Daarnaast wordt de ruimte ook bepaald door de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ). Dat houdt in dat de nationale rechter en de ACM eraan gehouden zijn om de jurisprudentie van het HvJ rechtstreeks toe te passen in nationale gevallen.

Tot nu toe heeft het HvJ alleen voor een bepaalde groep zzp'ers «wier situatie vergelijkbaar is met die van werknemers» een uitzondering op het kartelverbod gemaakt.¹³ Met andere woorden, het maken van tariefafspraken is wel toegestaan voor schijnzelfstandigen die niet als onderneming kwalificeren.

Daarnaast wordt de uitzondering op het kartelverbod (artikel 6 lid 3 Mw) als mogelijke ruimte voor zzp'ers genoemd. Indien een mededingingsbeperkende afspraak tussen ondernemers voldoet aan de vier voorwaarden (1. de afspraak moet leiden tot efficiëntieverbeteringen, 2. een billijk aandeel van de daaruit voortvloeiende voordelen moet terecht komen bij de afnemers/consument, 3. de afspraak moet noodzakelijk zijn en 4. er moet voldoende restconcurrentie overblijven), dan is het kartelverbod niet van toepassing. De wetenschappers concluderen echter dat het lastig is om tariefafspraken voor zzp'ers onder deze bepaling te kunnen rechtvaardigen. Tariefafspraken worden namelijk gezien als de meest schadelijke vorm van afspraken binnen het mededingingsrecht en het is niet duidelijk hoe afnemers profiteren van de afspraken. Dit staat haaks op de doelstelling van de Mededingingswet om het concurrentieproces te beschermen ten gunste van afnemers.

De wetenschappers stellen tot slot vast dat de bagatelregeling van artikel 7 Mw ruimte biedt voor zzp'ers om tariefafspraken met elkaar te maken, zolang zij een verwaarloosbaar effect op de markt hebben. De bagatelregeling kan van toepassing zijn indien de afspraken gemaakt worden tussen:

¹³ HvJ EU 4 december 2014, C-413/13 (FNV KIEM / Staat der Nederlanden), in deze zaak oordeelde het HvJ dat voor als «schijnzelfstandigen» aan te merken dienstverleners minimumtariefafspraken in een cao mogen worden opgenomen. Het HvJ gaf de nationale verwijzende rechter in de punten 33–37 van dit arrest aanwijzingen om te oordelen of orkestremplaçanten onder het begrip «schijnzelfstandigen» vallen. Het HvJ vond het hierbij van belang «(...)om te verifiëren dat die remplaçanten zich, ook al zijn zij werkzaam op basis van een overeenkomst van opdracht, niet in de omstandigheden bedoeld in de punten 33 tot en met 36 van het onderhavige arrest bevinden, meer in het bijzonder dat zij zich niet in een ondergeschiktheidsrelatie met het betrokken orkest bevinden tijdens de duur van de contractuele verhouding en dus vergeleken met werknemers die hetzelfde werk verrichten over meer zelfstandigheid en flexibiliteit beschikken voor wat betreft de bepaling van het tijdschema, de plaats en de wijze van uitvoering van de toevertrouwde taken, te weten de repetities en concerten.» (punt 37).

- maximaal acht ondernemingen met een beperkte gezamenlijke omzet¹⁴, of
- ondernemingen met een gezamenlijk marktaandeel van maximaal 10%, én de afspraken geen ongunstig effect hebben op de handel tussen EU-lidstaten.

3. *Waarom wordt er geen gebruik gemaakt van de bagatelregeling van 10%?*

Of er daadwerkelijk weinig beroep wordt gedaan door zzp'ers op de bagatelregeling, is niet onderzocht in de position papers. Wel is opgemerkt dat de bagatelbepaling rechtstreeks werkt en pas zichtbaar wordt indien in een concreet geval door de rechter of de ACM getoetst wordt of aan de criteria is voldaan.¹⁵ Partijen dienen zelf te beoordelen of hun afspraak onder deze wettelijke uitzondering in artikel 7 Mw kan vallen. Een melding vooraf is niet aan de orde en daarmee is het niet zichtbaar hoeveel zzp'ers gebruik maken van de regeling.

4. *Moet er een wijziging komen van de Mededingingswet of moet deze wet anders geïnterpreteerd worden ten aanzien van zzp'ers, zodat zij onderling prijsafspraken kunnen maken?*

Deze vraag wordt door één van de position papers expliciet met een duidelijk nee beantwoord.¹⁶ De schrijvers van dit position paper concluderen op basis van een economische analyse dat er geen uitzonderingspositie voor zzp'ers moet worden gecreëerd in de Mededingingswet. Zij dragen hier een aantal argumenten voor aan. Zo stellen zij dat de Mededingingswet een belangrijke basiswet is die een publiek belang beschermt. Uitzonderingen op die wet voor zzp'ers zijn niet economisch te motiveren. Ook valt niet in te zien hoe een onderscheid tussen zzp'ers en de rest van het mkb gerechtvaardigd kan worden. Daarnaast stellen zij dat de Mededingingswet al ruime uitzonderingsbepalingen kent waarvan ook zzp'ers gebruik kunnen maken. Bovendien biedt artikel 24 Mw (Europese equivalent artikel 102 VWEU) al bescherming aan zzp'ers. Met betrekking tot de bagatelregeling merken zij op dat het oprekken ervan, ten gunste van zzp'ers, niet te rechtvaardigen valt en tot een ongerechtvaardigde differentiatie binnen de groep MKB'ers leidt (namelijk mkb mét of zonder personeel). Ook de andere wetenschappers concluderen dat deze route geen waterdichte bescherming voor zzp'ers biedt, aangezien de Europese mededingingsregels onverkort gelden indien de afspraken de handel tussen de lidstaten merkbaar ongunstig kunnen beïnvloeden (interstatelijk effect).¹⁷ In dat geval moet de «de-minimisregeling» van de Europese Commissie worden toegepast, welke strenger zijn dan de nationale bagatelregeling. Zo kunnen tariefafspraken tussen ondernemers wanneer de interstatelijke handel wordt beïnvloed nu al niet onder de de-minimisregeling vallen, omdat dergelijke afspraken als doel hebben de mededinging te beperken (en daarmee als verboden *hardcore* afspraken gelden). Vanwege het grote risico en het beperkte rendement wordt een beroep op de bagatelregeling of een verruiming daarvan niet gezien als oplossing.¹⁸ De wetenschappers van de Tilburg University constateren dat er enkele uitzonderingen op de Europese mededingingsregels zijn in de creatieve industrie, bijvoorbeeld de Wet op de vaste boekenprijs. Zij

¹⁴ De omzet mag gezamenlijk niet meer dan EUR 5.5 miljoen bedragen voor de levering van goederen en EUR 1.1 miljoen in andere gevallen.

¹⁵ *Mededingingsrecht in relatie tot samenwerking tussen zzp-ers*, p. 32.

¹⁶ *Mededingingsrecht en de zzp-er*, p. 2.

¹⁷ *Mededingingsrecht en de zzp-er*, p. 16 en *Werken in netwerken*, p. 15.

¹⁸ *Mededingingsrecht in relatie tot samenwerking tussen zzp-ers*, p. 33.

concluderen hieruit dat de EU-regelgeving blijkbaar voldoende ruimte biedt om gericht enkele specifieke groepen zzp'ers uit te zonderen.

5. Zijn er andere oplossingen mogelijk?

Naast de bestaande wettelijke ruimte (zie vraag 2), vallen afspraken die binnen één onderneming worden gemaakt ook niet onder het kartelverbod. Dit houdt in dat een oplossing geboden is voor zzp'ers die zich in één economische entiteit willen verenigen, ofwel: in een besloten netwerk van zzp'ers. De mogelijkheden voor een duurzaam samenwerkingsverband die voor onbepaalde tijd kan worden aangegaan staan opgesomd in het position paper van de Radboud Universiteit.¹⁹ In dit paper wordt gesuggereerd dat het hierbij kan helpen om een website op te richten voor zzp'ers met informatie en best practices over de mogelijke samenwerkingsvormen in besloten netwerk. De uiteindelijke keus om van deze mogelijkheid gebruik te maken blijft aan de zzp'er zelf.

De wetenschappers van de Tilburg University zijn van mening dat een oplossing via een aanpassing van de Mededingingswet suboptimaal is en het best in een andere richting gezocht kan worden. Het dieperliggende vraagstuk betreft volgens hen de classificatie van een zzp'er als ondernemer of als een nieuwe verschijningsvorm van werkenden. De toepassing van het arbeidsrecht en de regelgeving rond sociale zekerheid zouden meer voor de hand liggen. Op die manier wordt rechtstreeks op de problematiek ingegrepen, zonder de werking van het mededingingsrecht te verstoren.

In het position paper van de Universiteit Utrecht werd de leer der inherente beperkingen die gebaseerd is op de jurisprudentie van het HvJ, ofwel de Wouters-doctrine, aangehaald als mogelijke oplossing.²⁰ Hierbij gaat het om afspraken die een beperking opleveren voor de mededinging, maar die inherent noodzakelijk zijn voor het bereiken van een ander legitiem doel dat – op een of andere wijze – bij wetgeving is opgedragen of gereguleerd is waardoor de afspraken buiten het bereik van het kartelverbod vallen. De wetenschappers erkennen echter dat de jurisprudentie weinig ontwikkeld is omdat er slechts enkele zaken zijn waarin het leerstuk daadwerkelijk door het HvJ wordt toegepast en de criteria niet steeds op dezelfde wijze worden gehanteerd. Daarbij wordt ook verwezen naar de toelichting bij de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid 2016 waarin is toegelicht dat aan aansluiting op deze leer aanzienlijke risico's zijn verbonden.²¹

Specifieke wetgeving ter bescherming van (schijn)zelfstandigen werd ook voorgesteld. Belangrijke kanttekeningen die hier worden geplaatst, zijn dat: 1) de overheid zélf niet in strijd mag handelen met het mededingingsrecht door verboden afspraken tussen ondernemers te bevorderen, faciliteren of goed te keuren, 2) op nationale recht vrijgestelde afspraken tussen zzp'ers alsnog strijdig kunnen zijn met het Europese kartelverbod, en 3) wettelijke regels niet in strijd mogen zijn met de Europese interne

¹⁹ *Werken in netwerken*, p. 18 e.v. De mogelijkheden die voor zzp'ers genoemd worden zijn een netwerk met rechtspersoonlijkheid (de coöperatie) of zonder rechtspersoonlijkheid (de vof of maatschap).

²⁰ *Mededingingsrecht in relatie tot samenwerking tussen zzp-ers*, p. 36. Zie ook Hof van Justitie, Zaak C-309/99 *Wouters e.a.*

²¹ Toelichting bij de beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 30 september 2016, nr. WJZ/16145098, houdende beleidsregels inzake de toepassing door de Autoriteit Consument en Markt van artikel 6, derde lid, van de Mededingingswet bij mededingingsbeperkende afspraken die zijn gemaakt ten behoeve van duurzaamheid, *Stcrt* 2016, nr. 52945.

marktregels.²² Hoewel het paper kritisch is op het Ierse voorbeeld²³ vanwege inconsistentie met de Europese jurisprudentie, wordt aangeraden om zelf te onderzoeken of via wetgeving (buiten het mededingingsrecht om) beter vorm kan worden gegeven aan specifieke wetgeving voor (schijn)zelfstandigen. Daarbij stellen zij ook dat in relatie tot de zzp-problematiek scherp aangeduid moet worden welk publiek belang daarbij gediend wordt. Tot slot wordt gesuggereerd dat het wetsvoorstel algemene gelding voor duurzaamheidsinitiatieven mogelijke aanknopingspunten kan bieden. Wel wordt de vraag opgeworpen of dit voorstel zich ook leent ter bescherming van de inkomenspositie van zzp'ers.

²² *Mededingingsrecht in relatie tot samenwerking tussen zzp-ers*, p. 40.

²³ De Ierse aanpassing van de Mededingingswet beoogt het mogelijk te maken dat vakbonden collectief onderhandelen namens personen die als schijnzelfstandigen hun diensten verrichten. De aanpassing gaat daarbij verder dan de uitspraak van het HvJ in C-414/13 FNV KIEM, aangezien de uitzondering alleen geldt voor specifiek aangewezen groepen van schijnzelfstandigen.