



Council of the
European Union

070866/EU XXVII.GP
Eingelangt am 11/08/21

Brussels, 11 August 2021
(OR. it, en)

11218/21

CODEC 1158
COMPET 581
MI 593
RC 33
INST 290
PARLNAT 155

COVER NOTE

From:	The Italian Chamber of Deputies
date of receipt:	1 July 2021
To:	The President of the Council of the European Union
No. prev. doc.:	14172/20 - COM(2020) 842 final
Subject:	Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act) [14172/20- COM(2020) 842 final] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached the opinion of the Italian Chamber of Deputies on the above, followed by a courtesy English translation.

Proposta di Regolamento relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (legge sui mercati digitali) COM(2020)842

DOCUMENTO FINALE APPROVATO

La IX Commissione (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni),

esaminata, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, la proposta di Regolamento relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (legge sui mercati digitali) COM(2020)842;

preso atto della nota trasmessa dal Governo ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, sul documento;

preso atto degli elementi di conoscenza e valutazione acquisiti nel corso dell'esame del documento;

premesso che:

la proposta di regolamento, a cui si fa anche riferimento con l'acronimo DMA (*digital markets act*), introduce una nuova regolamentazione ex ante, volta a garantire la contendibilità e condizioni concorrenziali eque del settore digitale e dei servizi di piattaforma di base, tenuto conto della progressiva espansione della cosiddetta economia digitale e del ruolo di controllori dell'accesso ai mercati digitali (*gatekeeper*) assunto dalle piattaforme digitali;

la nuova disciplina, che è stata presentata dalla Commissione insieme alla proposta di legge sui servizi digitali (DSA), è coerente con tale iniziativa legislativa e ne condivide la *ratio* di prevedere regole omogenee per il mercato unico digitale europeo;

apprezzato che la Commissione proponga una disciplina specifica per neutralizzare una serie di criticità che sono registrate nell'ambiente digitale: la debole contendibilità dei mercati delle piattaforme e la debole concorrenza su tali mercati; il verificarsi di pratiche commerciali sleali nei confronti degli utenti commerciali; l'emergere di quadri di regolamentazione e di vigilanza frammentati per quanto riguarda gli operatori commerciali attivi in tali mercati;

considerato che:

la proposta di regolamento attribuisce alla Commissione europea un potere regolatorio di ampia portata, che delinea un modello centralizzato di applicazione della nuova disciplina riservando le competenze in via esclusiva alla Commissione stessa, che le esercita anche attraverso l'adozione di atti delegati e atti di esecuzione;

oltre a un richiamo generale – all'articolo 1, paragrafo 7 - all'esigenza di stretta collaborazione e coordinamento tra Commissione e Stati membri nell'ambito delle azioni di esecuzione, il ruolo dei

1

rappresentanti degli Stati membri si svolge nell'ambito del Comitato consultivo per i mercati digitali istituito ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011;

tale approccio è differente rispetto al modello di *governance* alla base della proposta di legge sui servizi digitali, che affida la funzione consultiva nei confronti della Commissione a un organismo composto dai rappresentanti delle autorità nazionali competenti;

pur reputando ragionevole una centralizzazione delle decisioni, in considerazione della dimensione sovranazionale dell'ambito di operatività dei *gatekeepers*, potrebbe essere opportuno definire un modello istituzionale di *governance* più articolato prevedendo un rafforzamento della cooperazione con gli Stati membri e del coinvolgimento delle competenti autorità nazionali nell'applicazione delle nuove regole, che potrebbe potenziare l'efficacia del nuovo strumento normativo;

l'articolo 1, paragrafo 6, precisa che il regolamento lascia impregiudicata l'applicazione degli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), recanti le regole di concorrenza applicabili alle imprese, e lascia altresì impregiudicata l'applicazione delle norme europee e nazionali in materia di concorrenza, citando esplicitamente il regolamento (CE) n. 139/2004 sulle concentrazioni;

l'articolo 3 disciplina il meccanismo attraverso il quale la Commissione provvede a designare preventivamente un fornitore di servizi di piattaforma di base come *gatekeeper*, individuando una serie di requisiti qualitativi e criteri quantitativi sulla base dei quali si fonda l'analisi della Commissione;

la disposizione consente alla Commissione di designare *gatekeeper* anche imprese che è prevedibile che acquisiscano una posizione consolidata e duratura nell'ambito delle proprie attività nel prossimo futuro;

l'impianto regolamentare definito dalla proposta del DMA si basa sull'applicazione ai *gatekeeper* di una serie di divieti e di obblighi elencati agli articoli 5 e 6;

a differenza dell'articolo 5, che elenca una serie di obblighi direttamente applicabili, l'articolo 6 stabilisce ulteriori obblighi, soggetti a specifica (da parte della Commissione europea), a carico dei *gatekeeper*;

l'articolo 7 stabilisce un quadro per un eventuale dialogo tra il *gatekeeper* designato e la Commissione in relazione alle misure che il *gatekeeper* ha attuato o intende attuare per ottemperare agli obblighi di cui all'articolo 6;

i mercati interessati dall'applicazione della nuova disciplina sono complessi, in quanto caratterizzati da un ampio spettro di servizi e modelli di *business* molto diversi fra loro, e dinamici a motivo della forte evoluzione degli ecosistemi digitali;

rilevato che:

il potere di adottare atti delegati da parte della Commissione soggiace all'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il quale stabilisce che un atto legislativo può delegare alla

2

Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo;

l'articolo 10 della proposta, concernente l'aggiornamento degli obblighi imposti ai *gatekeeper*, in quanto suscettibile di individuare pratiche vietate analoghe a quelle già codificate, andrebbe valutato alla luce del perimetro delle competenze stabilito dalla citata disposizione;

rilevata, infine, la necessità che il presente documento conclusivo sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio, nell'ambito del cosiddetto dialogo politico,

esprime una

VALUTAZIONE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

- a) appare opportuno in generale un rafforzamento della cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri e del coinvolgimento delle competenti autorità nazionali, al fine di assicurare un'applicazione più coerente ed efficace degli strumenti previsti dal regolamento;
- b) all'articolo 3, potrebbe essere opportuna una migliore specificazione dei criteri adottati dalla Commissione per la designazione dei *gatekeeper*, sia con riguardo alla portata degli indici qualitativi, sia relativamente ai requisiti quantitativi, anche tenuto conto della possibilità di indicare come tali le attività che, pur non rispondendo alle soglie quantitative, soddisfano tuttavia i requisiti qualitativi;
- c) a tal fine, occorrerebbe definire anche il riferimento agli "utenti finali attivi" e agli "utenti commerciali attivi", di cui alla lettera b) del paragrafo 2 dell'articolo 3, attesa la rilevanza di tale requisito nel meccanismo di designazione dei *gatekeeper*;
- d) si valuti l'opportunità di una maggiore chiarezza circa il coordinamento tra il nuovo regime e la normativa applicata a livello nazionale ed europeo in materia di concorrenza, sia laddove l'articolo 12 dispone un obbligo del *gatekeeper* di informare la Commissione in merito alle concentrazioni a prescindere dal fatto che siano notificabili ai sensi del regolamento (CE) n. 139/2004, sia più in generale nell'applicazione della nuova disciplina che potrebbe avvalersi di moduli collaborativi tra Commissione e autorità nazionali competenti ormai consolidati nella disciplina generale *antitrust*;
- e) sarebbe altresì opportuna maggiore chiarezza con riferimento al coordinamento tra il nuovo regime e la disciplina in materia di protezione dei dati personali, tenuto conto del carattere integrativo di talune disposizioni del regolamento in tale ambito rispetto alla disciplina generale vigente;

- f) il dialogo normativo tra la Commissione e le parti coinvolte potrebbe consentire di tenere conto della diversità dei soggetti coinvolti e della continua evoluzione delle dinamiche di mercato e degli scenari tecnologici nell'adozione delle misure volte a garantire l'osservanza di taluni obblighi e divieti;
- g) si valuti l'opportunità di determinare i criteri per l'adozione degli atti delegati volti ad aggiornare l'elenco degli obblighi dei *gatekeeper* di cui all'articolo 10;
- h) all'articolo 38, che disciplina il meccanismo di riesame del regolamento, si valuti se includere, oltre all'eventualità di stabilire se sono necessarie norme aggiuntive, anche la possibilità di modificare o rimuovere le regole adottate.

Proposal for a Regulation on fair and contestable markets in the digital sector (Digital Markets Act) COM(2020) 842

APPROVED FINAL DOCUMENT

The Transport, Post and Telecommunications Committee of the Chamber of Deputies,

having examined, pursuant to the Chamber's Rule of Procedure 127.1, the Proposal for a Regulation on fair and contestable markets in the digital sector (Digital Markets Act) COM(2020) 842;

taking note of the Government's paper on the above document issued in accordance with Article 6.4 of Law 234 of 24 December 2012;

taking note of the information and opinions acquired during the examination of the document;

whereas:

The proposed regulation, which is also referred to by the abbreviation DMA (Digital Markets Act), introduces new ex-ante rules to ensure contestability and a level playing field in the digital sector and in the delivery of core platform services, and takes into consideration the progressive expansion of the digital economy and the way digital platforms are increasingly assuming a gatekeeping role;

The new provisions were presented by the Commission in conjunction with the Proposal for a regulation on digital services (the Digital Services Act, or DSA for short), with which they share the common purpose of laying down a homogeneous set of rules governing the European Digital Single Market;

The Commission is to be commended for proposing this Regulation to remedy the various failings of the current digital environment, namely: the weak contestability of digital platform markets and the weak competition in these markets; unfair trading practices vis à vis business users; and the fragmentation of the laws and supervisory rules that regulate businesses active in these markets;

Considering that:

By assigning wide-ranging regulatory powers to the European Commission, the DMA creates a centralised model for the application of the new rules and reserves exclusive responsibilities to the Commission, which will exercise them also by means of delegated and implementing acts;

In addition to a general reference - in Article 1(7) - to the need for close collaboration and coordination between the Commission and the Member States in enforcement actions, the representatives of Member States shall participate through the Digital Markets Advisory Committee, instituted under the meaning of Regulation (EU) No 182/2011;

This approach differs from the governance model underlying the proposed DSA, which devolves the Commission's advisory function to a body made up of representatives of the competent national authorities;

While the centralisation of decision-making is a reasonable response to the supranational scope of the gatekeepers, it might well be appropriate to develop a more elaborately structured model of governance that enhances cooperation with the Member States and ensures greater involvement by the competent national authorities in the enforcement of the new rules, as this could strengthen the effectiveness of the new regulatory instrument;

Article 1(6) specifies that the Regulation is without prejudice to the application of Articles 101 and 102 of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU) containing the competition rules applicable to undertakings, and also without prejudice to the application of European and national competition rules, and explicitly cites Regulation (EC) No 139/2004 on mergers;

Article 3 establishes the mechanism by which the Commission designates in advance whether a core platform service provider shall be considered a gatekeeper, and sets out a series of qualitative requirements and quantitative criteria on which the Commission's analysis shall be predicated;

The article specifies that the Commission may also designate as gatekeepers companies whose activities are expected to secure them a consolidated and lasting position in the near future;

The regulatory framework defined by the proposed DMA is based on the application of a series of prohibitions and obligations for gatekeepers enumerated in Articles 5 and 6;

Unlike Article 5, which lists obligations for gatekeepers that are directly applicable, Article 6 lists obligations that are subject to specification (by the European Commission);

Article 7 establishes a framework for a possible dialogue between a designated gatekeeper and the Commission in relation to measures that the gatekeeper has implemented or intends to implement in order to comply with the obligations set out in Article 6;

The markets affected by the application of the new discipline are complex, because, as a result of the rapid evolution of digital ecosystems, they are characterised by a wide spectrum of highly disparate services, business models and dynamics;

Observing that:

The Commission's power to adopt delegated acts is underpinned by Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union, which states that a legislative act may delegate to the Commission the power to adopt generally applicable non-legislative acts that supplement or amend certain non-essential elements of the legislative act;

Because Article 10 of the DMA relating to the updating of the obligations imposed on gatekeepers empowers the Commission to identify prohibited practices similar to those already codified, the article should be assessed in the light of the scope of responsibilities that it assigns;

Noting that this final document needs to be promptly transmitted to the European Commission as a contribution to the political dialogue, as well as to the European Parliament and the Council,

Expresses a

FAVOURABLE ASSESSMENT

with the following remarks:

- a) Generally, cooperation between the Commission and Member States should be increased, as should the involvement of the competent national authorities, in order to ensure the more consistent and effective application of the instruments envisaged in the DMA;
- b) Article 3 might be improved by better specifying the criteria adopted by the Commission for the designation of gatekeepers, with regard both to the qualitative benchmarks and the quantitative requirements, and consideration given to bringing activities that do not meet the quantitative thresholds but do satisfy the qualitative requirements into the Commission's frame of reference;
- c) To this end, the reference to "active end users" and "active business users" in letter b) of paragraph 2 of Article 3 should also be defined in view of the relevance of this requirement to the mechanism for designating gatekeepers;
- d) Greater clarity is needed in respect of the coordination between the new regime and the competition laws applied at the national and European level, both where Article 12 prescribes that a gatekeeper is under obligation to inform the Commission about concentrations, whether or not they are notifiable pursuant to Regulation (EC) No 139/2004, and, more generally, where the application of the new rules could involve the use of collaborative modules between the Commission and the competent national authorities, which is by now an established praxis under general antitrust laws;
- e) It would likewise be appropriate to have greater clarity around the coordination between the new regime and the rules on personal data protection in view of the fact that some of the relevant provisions of the regulation are supplementary to the general regulations already in force;
- f) The regulatory dialogue between the Commission and the parties involved might serve as a good occasion for ensuring that when measures to enforce compliance with certain obligations and prohibitions are being prepared, proper account is taken of the diversity of the subjects involved and of the continuously evolving dynamics of the market and the technology;
- g) It could be opportune to clarify what criteria will be used for decisions to adopt delegated acts to update the list of gatekeepers' obligations referred to in Article 10;

3

- h)* Article 38, which describes how the DMA should be reviewed and refers to the possibility of introducing additional rules as necessary, might benefit from the inclusion of an option that would also allow rules to be amended or removed.