

## Revised Competition Guidelines in Singapore

The Competition and Consumer Commission of Singapore (“CCCS”) has revised and published a number of Guidelines on the Competition Act 2004 (the “Act”) which have taken effect as of 1 February 2022. These revisions take into account amendments made to the Act in 2018, findings and recommendations from the CCCS’s E-commerce Platforms Market Study, the CCCS’s experience in applying the Act since the Guidelines were last revised, international best practices, and responses received from two public consultations held in 2020 and 2021.<sup>1</sup> The revised Guidelines provide greater clarity and guidance to businesses and competition practitioners on the analytical and procedural frameworks used by the CCCS in applying the Act.



### CCCS Guidelines on the Section 47 Prohibition

Section 47 of the Act prohibits any conduct on the part of one or more undertakings, which is an abuse of a dominant position, in any market in Singapore. These Guidelines have been revised to provide greater clarity on issues relating to the assessment of market power and types of potentially abusive conduct in the digital era.

For example, the CCCS has added a paragraph titled ‘Preferential Leveraging of Market Power’,<sup>2</sup> which highlights the possibility for abusive preferencing to occur when a dominant undertaking leverages its market power in one market, and accords favourable treatment to itself or other undertakings, resulting in harm to competition in another market. The revised Guidelines provide an example of a dominant e-commerce platform which leverages its market power at the upstream level, causing harm to competition in its downstream market, to illustrate this type of abuse of dominant position.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> The first public consultation was held between 10 September 2020 and 23 October 2020 on the proposed changes to six of the Guidelines, and the second public consultation was held between 16 July 2021 and 12 August 2021 on the proposed changes to the CCCS Guidelines on the Appropriate Amount of Penalty in Competition Cases.

<sup>2</sup> Paragraph 11.33 of the CCCS Guidelines on the Section 47 Prohibition.

<sup>3</sup> This amendment reflects the recommendation put forth by the CCCS’s E-commerce Platforms Market Study regarding ‘self-preferencing’. Self-preferencing occurs when a company gives preferential treatment to its own products and/or services when they are competing with other products and/or services that are supplied using the company’s platform. The CCCS has recognised self-preferencing conduct to be a subset of leveraging market power in its response to the public consultation.

## CCCS Guidelines on Substantive Assessment of Mergers

These Guidelines have been revised to better guide businesses, consumers, and competition practitioners on issues relating to the CCCS's assessment of mergers, such as that for conglomerate mergers and the relevance of proprietary rights and data as barriers to entry or expansion.

The CCCS has made an amendment to the non-exhaustive list of examples of structural barriers to entry.<sup>4</sup> The Guidelines now clarify that 'difficulties in accessing key production or supply inputs' includes access to physical assets, proprietary rights or data.<sup>5</sup>

The revised Guidelines also include examples of 'potential non-coordinated effects' which arise when there is a loss of competition between the merging parties and the merged entity finds it profitable to raise prices and/or reduce output, or quality or innovation. One example of such effect is where a merged entity leverages its strong market position from one market to another by tying or bundling its products, thereby reducing their rivals' ability or incentive to compete.<sup>6</sup>

## CCCS Guidelines on Merger Procedures

These Guidelines have been revised to enhance and clarify the process of notifying mergers to the CCCS, and to provide clarity on the CCCS's practices in relation to notification of mergers. These amendments are intended to ensure that the practices which the CCCS has already introduced are reflected, to reduce business costs for merger parties submitting information to the CCCS, to facilitate information sharing between the CCCS and other competition authorities, and to provide clarity on certain procedural aspects of Singapore's merger regime.<sup>7</sup>

For example, the amendments clarify the format requirements for materials to be submitted to the CCCS during the merger notification process.<sup>8</sup> Forms M1 and M2 and their supporting documents are to be provided electronically in the format as specified on the CCCS's website.<sup>9</sup> In addition, Form M1 now requires information to be provided on each merger parties' top ten (instead of top five) customers<sup>10</sup> in Singapore and worldwide (if applicable) where there is an overlap of goods and/or services between the merger parties.

---

<sup>4</sup> Structural barriers are one type of entry barrier. Entry barriers are factors that allow an undertaking to profitably sustain supra-competitive prices in the long term, without being more efficient than its potential rivals.

<sup>5</sup> Paragraph 6.36 of the CCCS Guidelines on Substantive Assessment of Mergers.

<sup>6</sup> Paragraph 7.26 of the CCCS Guidelines on Substantive Assessment of Mergers.

<sup>7</sup> Annex E of the Public Consultation on Proposed Changes to Competition Guidelines.

<sup>8</sup> Singapore has a voluntary merger notification regime, and it is the responsibility of the merger parties to carry out their own assessment to determine whether or not notification may be appropriate (paragraph 2.3 – 2.5 of the CCCS Guidelines on Merger Procedures).

<sup>9</sup> Paragraph 4.28 of the CCCS Guidelines on Merger Procedures.

<sup>10</sup> Paragraph 31 of Form M1.

### CCCS Guidelines on Market Definition

These Guidelines have been revised to provide greater clarity on issues related to market definition that may be relevant in the digital era. Most notably, the revisions introduce the concept of multi-sided platforms which are common characteristics of digital platforms, to incorporate findings from the CCCS's E-commerce Platforms Market Study. The Guidelines now recognise the practical complexities related to the market definition in cases involving multi-sided platforms<sup>11</sup> and describe various types of externalities which the CCCS may consider when assessing multi-sided platforms. For example, indirect network effects and usage externalities are common features of multi-sided platforms.<sup>12</sup>

### CCCS Guidelines on Directions and Remedies

These Guidelines were previously known as the CCCS Guidelines on Enforcement. The Guidelines have been renamed to give effect to legislative amendments to the Act relating to commitments and remedies, and to provide clarity on the CCCS's practices on substantive and procedural matters in assessing commitments and remedies.

The Act was amended in 2018 to allow the CCCS (then named the Competition Commission of Singapore, "CCS") to accept binding and enforceable commitments for cases involving anti-competitive agreements (section 34 prohibition) and abuse of dominant position (section 47 prohibition). The CCCS is empowered to cease investigations upon accepting the offered commitments. The Guidelines now stipulate the requirements for these commitments proposals including timeframes and information to be submitted in the proposals, as well as the processes involved in the CCCS's assessment of such proposals.<sup>13</sup> The revised Guidelines also introduce a section on remedies, which may be implemented either by the CCCS's acceptance of commitments or by directions issued by the CCCS.<sup>14</sup>

### CCCS Guidelines on the Appropriate Amount of Penalty in Competition Cases

These Guidelines have been revised to clarify the list of mitigating factors in the calculation of financial penalties for infringement of section 34 of the Act (which prohibits anti-competitive agreements). Where the CCCS considers there to be mitigating factors, the financial penalty may be decreased.

An additional example is now included in the non-exhaustive list of mitigating factors in relation to the roles of undertakings. Namely, in the context of a section 34 infringement, where the undertaking (a) provides evidence that its involvement in the infringement was substantially limited, and (b) demonstrates that, during the period in which it was party to the infringement, it actually avoided applying it by adopting competitive conduct in the market.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Paragraph 5.14 of the CCCS Guidelines on Market Definition.

<sup>12</sup> Paragraph 5.15 of the CCCS Guidelines on Market Definition.

<sup>13</sup> Section 3 of the CCCS Guidelines on Directions and Remedies.

<sup>14</sup> Section 2 of the CCCS Guidelines on Directions and Remedies.

<sup>15</sup> Paragraph 2.15 of the CCCS Guidelines on the Appropriate Amount of Penalty in Competition Cases.

In addition to this, a paragraph has been added to clarify the CCCS’s policy position on the treatment of undertakings that did not play a leader, instigator or pro-active participant role in an infringement. This fact will not, in itself, be regarded as a mitigating factor.<sup>16</sup>

### CCCS Guidelines on the Treatment of Intellectual Property Rights

These Guidelines have been revised due to the changes in the intellectual property rights legal landscape, and to provide greater clarity on the interface between intellectual property and competition law.

Firstly, the revised Guidelines now provide definitions for the different types of intellectual property rights including patents, copyrights, trade marks and registered designs. The Guidelines also introduce new legal concepts and explain their implications in terms of competition law. For example, the Guidelines assert that the refusal by a holder of a standard essential patent (“SEP”) to license its technology on Fair, Reasonable and Non-Discriminatory (“FRAND”) terms may give rise to competition concerns in relation to the section 47 prohibition on abuse of dominance.<sup>17</sup> In addition, the Guidelines explain the situations in which IP settlement agreements may infringe the section 34 prohibition on anti-competitive agreements.<sup>18</sup>

### CCCS Guidelines on the Major Competition Provisions and the CCCS Guidelines on the Section 34 Prohibition

For the purpose of consistency, these two sets of Guidelines have been revised to make consequential amendments to reflect the same changes made to the other guidelines above.

---

<sup>16</sup> Paragraph 2.16 of the CCCS Guidelines on the Appropriate Amount of Penalty in Competition Cases.

<sup>17</sup> Paragraphs 4.9 – 4.11 of the CCCS Guidelines on the Treatment of Intellectual Property Rights.

<sup>18</sup> Paragraphs 3.39 – 3.42 of the CCCS Guidelines on the Treatment of Intellectual Property Rights.

## One Asia Lawyers

One Asia Lawyers is a network of independent law firms created expressly to provide seamless, comprehensive legal advice for Japanese clients. We are legal specialists in the myriad and very complex laws in each of all ASEAN countries. With our member firms in each ASEAN country as well as Japan, we provide an accessible and efficient service throughout the region. For any enquiry regarding this article, please contact us by sending an email to:

[info@oneasia.legal](mailto:info@oneasia.legal)

### Authors

	<p><b>Tetsuo Kurita</b> <b>Representative Lawyer, One Asia Lawyers Group</b> <b>Lawyer (Singapore, Japan and NY, USA)</b></p> <p>After working at a leading law firm in Japan, Tetsuo joined one of Singapore's top law firms as a partner. He then became the head of Asian operations of an international law firm. Since the establishment of One Asia Lawyers Group in July 2016, he has provided legal advice on various cross-border legal transactions, including M&amp;A and international trade disputes. In 2014, he became the first qualified Japanese lawyer to advise Singapore commercial law (Foreign Practitioner certificate for Foreign Lawyer to Practise both Singapore Law and Foreign Law in Singapore (Section 36B))</p> <p><a href="mailto:tetsuo.kurita@oneasia.legal">tetsuo.kurita@oneasia.legal</a> +65 8183 5114</p>
	<p><b>Maya Bush</b> One Asia Lawyers Group Legal Assistant (UK Graduate Diploma in Law) Supporting lawyers and paralegals in Singapore, Australia and New Zealand offices.</p> <p><a href="mailto:maya.bush@oneasia.legal">maya.bush@oneasia.legal</a></p>

## シンガポールにおける競争法ガイドラインの改訂

2022年2月

One Asia Lawyers Group

コンプライアンス・ニューズレター（日本語版）

シンガポール競争・消費者委員会（「Competition and Consumer Commission of Singapore」、以下「CCCS」）は、2004年競争法（以下「競争法」）に関するガイドラインを改訂し、2022年2月1日より発効しました。これらの改訂は、2018年に行われた同法の改正、CCCSの電子商取引プラットフォームに関する市場調査（「E-commerce Platforms Market Study」）からの知見と提言、前回のガイドライン改訂以降のCCCSの同法の適用経験、世界的ベストプラクティス、そして2020年と2021年に行われた2度の公開協議から得られた回答に基づくものです<sup>1</sup>。改訂されたガイドラインは、CCCSが競争法を適用する際に用いる分析的・手続き的な枠組みについて、企業や競争実務家に対してより明確なガイダンスを提供するものです。



### 第47条（市場支配的地位の濫用を禁止する規定）に関するCCCSガイドライン

シンガポール法第47条は、シンガポール国内のあらゆる市場において、1社または複数の事業者による支配的地位の濫用となる行為を禁止とする規定です。本改定ガイドラインは、デジタル時代における市場支配力の評価や濫用可能性のある行為の種類に関する問題をより明確にするために改訂されました。

例えば、CCCSは市場支配力の優先的活用（「Preferential Leveraging of Market Power」）に基づく項を追加し<sup>2</sup>、ある市場において支配的な事業者がその市場支配力を行使し、自社や他の事業者に有利な扱いをすることで他の市場の競争に害を及ぼすような、濫用的自己優遇が起こ

---

<sup>1</sup> 第1回目の公開協議は、2020年9月10日から2020年10月23日にかけて、6つのガイドラインの変更案について行われ、第2回目の公開協議は、2021年7月16日から2021年8月12日にかけて、競争法違反事件における適切な罰金額に関するCCCSガイドラインの変更案について行われました。

<sup>2</sup> 第47条（市場支配的地位の濫用を禁止する規定）に関するCCCSガイドライン、11.33項。

る可能性に着目しています。本改定ガイドラインにて、支配的な電子商取引事業者が上流レベルで市場支配力を行使し、下流市場で競争を阻害する事例を挙げ、このような市場支配的地位の濫用を例示しています<sup>3</sup>。

#### 合併の実質的評価に関する CCCS ガイドライン

本改定ガイドラインは、複合企業の合併や、参入や拡大の障害となる所有権やデータの関連性など、CCCS による合併の評価に関する問題について、企業・消費者・競争実務家をより良く導くために改訂されたものです。

CCCS は、参入に対する構造的な障壁の例を示す非網羅的なリストに修正を加えました<sup>4</sup>。本改定ガイドラインは、「主要な生産または供給インプットへのアクセスの困難さ」は、物的資産、所有権またはデータへのアクセスを含むことを明確にしています<sup>5</sup>。

また、本改定ガイドラインには、合併当事者間の競争が失われ、合併された企業が価格の引き上げや生産量、品質や技術革新の削減を行うことが有益であると判断される場合に生じる「潜在的な非協調効果」の例も含まれています。このような効果の一例は、合併企業が製品を抱き合わせ (tying) ・バンドリング (bundling) することにより、ある市場から別の市場へとその強力な市場地位を活用し、ライバルの競争能力やインセンティブを低下させる場合です<sup>6</sup>。

#### 合併手続きに関する CCCS ガイドライン

本改定ガイドラインは、CCCS への合併を届け出るための手続きを強化および明確化し、合併の届出に関する CCCS の実務を明確化するために改訂されたものです。これらの改正は、CCCS が既に導入している実務を確実に反映させ、合併当事者が CCCS に情報を提出する際の

---

<sup>3</sup> 本改正は、CCCS の電子商取引プラットフォームに関する市場調査で示された「自己優遇」(self-preferencing)に関する提言を反映するものです。自己優遇とは、自社の製品・サービスが、自社のプラットフォームを利用して供給される他の製品・サービスと競合する場合に、自社製品を優遇することです。CCCS は、公開協議への回答にて、自己紹介行為を市場支配力の活用の一例として認識しています。

<sup>4</sup> 構造的障壁は参入障壁の一種です。参入障壁とは、事業者が潜在的なライバルよりも効率的でなくとも、長期的に超競争的な価格を利益的に維持できるようにするための要因のことです。

<sup>5</sup> 合併の実質的評価に関する CCCS ガイドライン、6.36 項。

<sup>6</sup> 合併の実質的評価に関する CCCS ガイドライン、7.26 項。

ビジネスコストを削減し、CCCS と他の競争当局との情報共有を促進し、シンガポールの合併制度の特定の手続き的側面について明確にすることを意図したものです<sup>7</sup>。

例えば、本改正にて、合併の届出プロセスにおいて CCCS に提出する資料の書式要件が明確化されました<sup>8</sup>。様式 M1・M2 及びそれらの添付書類は、CCCS のウェブサイト指定されているフォーマットに従って電子的に提供されることになっています<sup>9</sup>。また、様式 M1 にて、合併当事者間で商品・サービスの重複がある場合、シンガポール及び世界（該当する場合）の各合併当事者の上位 10 社（今までは上位 5 社）<sup>10</sup> の顧客に関する情報を提供することが求められるようになりました。

### 市場定義に関する CCCS ガイドライン

本改定ガイドラインは、デジタル時代に関連しうる市場の定義に関する問題をより明確にするために改訂されました。特に、本改訂では、CCCS の電子商取引プラットフォームに関する市場調査の結果を反映し、デジタル・プラットフォームの共通の特徴である多面的プラットフォームの概念を導入しています。また、本改定ガイドラインは、多面的プラットフォームを含む場合の市場の定義に関する実務上の複雑さを認識し<sup>11</sup>、CCCS が多面的プラットフォームを評価する際に考慮しうる様々な種類の外部性について説明しています。例えば、間接的なネットワーク効果や利用外部性は、多面的プラットフォームの一般的な特徴です<sup>12</sup>。

### 指令及び是正措置に関する CCCS ガイドライン

本改定ガイドラインは、以前「執行に関する CCCS ガイドライン」（CCCS Guidelines on Enforcement）と呼ばれていました。本改定ガイドラインは、確約制（commitments）及び是正措置に関する競争法の法改正に対応し、確約と是正措置の評価における実質的・手続き的事項に関する CCCS の実務を明確にするために改名されました。

---

<sup>7</sup> 競争法ガイドラインの変更案に関する公開協議の付属書 E。

<sup>8</sup> シンガポールでは任意の合併届出制度があり、届出が適切であるか否かは合併当事者の責任で独自に評価することとなっております（合併手続きに関する CCCS ガイドライン、2.3–2.5 項）。

<sup>9</sup> 合併手続きに関する CCCS ガイドライン、4.28 項。

<sup>10</sup> 様式 M1、31 項。

<sup>11</sup> 市場定義に関する CCCS ガイドライン、5.14 項。

<sup>12</sup> 市場定義に関する CCCS ガイドライン、5.15 項。

2018年に競争法が改正され、CCCS（当時の名称はシンガポール競争委員会、「CCS」）は、競争制限的協定規制（第34条）及び市場支配的地位の濫用規制（第47条）に関する案件について拘束力及び強制力を有する確約を受け入れることができるようになりました。CCCSは、提案された確約を受け入れ次第、調査を中止することが出来ます。本改定ガイドラインは、確約提案の要件として、期間、提案に際して提出すべき情報、CCCSによる提案の評価プロセスなどを定めています<sup>13</sup>。また、本改定ガイドラインにて、CCCSによる確約の受諾またはCCCSの指示により実施される是正措置の項目が導入されています<sup>14</sup>。

### 競争法違反事件における適切な罰金額に関する CCCS ガイドライン

本改定ガイドラインは、競争法第34条（競争制限的協定規制）の違反に対する金銭的罰則の算定における軽減要因のリストを明確にするために改訂されました。CCCSが、緩和要因があると判断した場合、金銭的罰則が減額されることがあります。

事業者の役割に関連する緩和要因の非網羅的なリストに、追加の例が含まれるようになりました。すなわち、第34条の侵害との関連で、事業者が、(a) 侵害への関与が実質的に限定されていたという証拠を提供し、(b) 侵害の当事者であった期間中、市場において競争的行為を採用することにより反競争的合意の適用を実際に回避したことを証明する場合<sup>15</sup>です。

また、侵害行為においてリーダー、扇動者、積極的参加者の役割を果たさなかった事業者の扱いに関する CCCS の政策的立場を明確にする項が追加されました。本事実自体は、軽減要因とはみなされないとのことです<sup>16</sup>。

### 知的財産権の扱いに関する CCCS ガイドライン

本改定ガイドラインは、知的財産権の法的状況の変化に伴い、知的財産権と競争法の接点をより明確にするために改訂されました。

---

<sup>13</sup> 指令及び是正措置に関する CCCS ガイドライン、第3項。

<sup>14</sup> 指令及び是正措置に関する CCCS ガイドライン、第2項。

<sup>15</sup> 競争法違反事件における適切な罰金額に関する CCCS ガイドライン、2.15項。

<sup>16</sup> 競争法違反事件における適切な罰金額に関する CCCS ガイドライン、2.16項。

まず、特許権、著作権、商標権、登録意匠権など、様々な種類の知的財産権の定義が示されています。また、新しい法的概念を導入し、競争法の観点からの意味合いを説明しています。例えば、ガイドラインは、標準必須特許（standard essential patent、「SEP」）の保有者が、公平・合理的・非差別的（Fair, Reasonable and Non-Discriminatory、「FRAND」）な条件でその技術のライセンスを拒否することは、第 47 条（市場支配的地位の濫用規制）に関連して競争の懸念を生じさせる可能性があるとして主張します<sup>17</sup>。さらに、本改定ガイドラインは、知的財産権に関する和解契約が第 34 条（競争制限的協定規制）に抵触する可能性がある状況について説明しています<sup>18</sup>。

### 主要な競争規定に関する CCCS ガイドライン・第 34 条（競争制限的協定規制）に関する CCCS ガイドライン

この 2 つのガイドラインは、一貫性を保つため、上記の他のガイドラインと同様の変更を反映させるよう改訂されました。

以上

#### ◆ One Asia Lawyers ◆

「One Asia Lawyers」は、日本および ASEAN 各国の法律に関するアドバイスを、シームレスに、一つのワン・ファームとして、ワン・ストップで提供するために設立された日本で最初の ASEAN 法務特化型の法律事務所です。当事務所メンバーは、日本および ASEAN 各国の法律実務に精通した専門家で構成されています。日本および ASEAN 各国にオフィス・メンバーファームを構えることにより、日本を含めた各オフィスから ASEAN 各国の法律を一括して提供できる体制を整えることに注力しております。

本記事に関するご照会は以下までお願い致します。

[info@oneasia.legal](mailto:info@oneasia.legal)

< 著者 >

<sup>17</sup> 知的財産権の扱いに関する CCCS ガイドライン、4.9-4.11 項。

<sup>18</sup> 知的財産権の扱いに関する CCCS ガイドライン、3.39-3.42 項。



栗田 哲郎

**One Asia Lawyers Group 代表**

シンガポール・日本・USA/NY 州法弁護士

日本の大手法律事務所に勤務後、シンガポールの大手法律事務所にパートナー弁護士として勤務。その後、国際法律事務所アジアフォーカスチームのヘッドを務め、2016年7月 One Asia Lawyers Group を創立。シンガポールを中心にクロスボーダーのアジア法務全般（M&A、国際商事仲裁等の紛争解決等）のアドバイスを提供している。2014年、日本法弁護士として初めてシンガポール司法試験に合格し、シンガポール法のアドバイスも提供している。

[tetsuo.kurita@oneasia.legal](mailto:tetsuo.kurita@oneasia.legal)

+65 8183 5114

ブッシュ マヤ

One Asia Lawyers Group リーガルアシスタント

英国ロースクール (Graduate Diploma in Law) 卒業

シンガポール、オーストラリア・ニュージーランド事務所の弁護士・パラリーガルのサポート業務を行う。