山西省市场监督管理局

行政处罚决定书

晋市监价监罚字〔2020〕14号

当事人：忻州市燃气有限公司

主体资格证照名称：营业执照

统一社会信用代码：91140900754065038A

住所：忻州市忻府区七一北路西雁门大道南燃气大楼

法定代表人：邵国庆

一、案件来源和调查经过

根据国家市场监督管理总局要求，本机关于2019年5月22日开始对当事人天然气安装工程收费情况进行核查。经前期核查，发现当事人涉嫌存在滥用市场支配地位的违法行为，依据《市场监管总局关于反垄断执法授权的通知》（国市监反垄断〔2018〕265号）有关规定，本机关于2019年6月28日，对当事人涉嫌滥用市场支配地位行为立案调查。调查期间，本机关依法对当事人进行了现场检查，询问调查了相关单位和人员，提取了相关文件、合同、凭证等书证材料。

2020年6月22日，本机关向当事人送达了《行政处罚听证告知书》，告知当事人涉嫌违反《中华人民共和国反垄断法》的事实、拟作出的行政处罚决定、理由和依据，以及依法享有陈述、申辩和要求举行听证的权利。当事人在法定期限内，未行使陈述、申辩权，未要求举行听证。

1. 违法事实及相关证据

经查明，当事人是忻州市中心城区及忻府区全部行政辖区范围内唯一的城市管道天然气供应服务企业，在该市场具有支配地位。当事人存在滥用市场支配地位限定房地产开发企业新建住房管道天然气安装工程只能与当事人交易、限定工程所需施工材料由当事人提供等行为，且上述行为无正当理由。

（一）本案相关市场的界定

 《中华人民共和国反垄断法》第十二条第二款规定：“本法所称相关市场，是指经营者在一定时期内就特定商品或者服务（以下统称商品）进行竞争的商品范围和地域范围。”

1.相关商品市场界定

经查明，忻州市中心城区及忻府区全部行政辖区范围内城市管道天然气供应服务由当事人独家提供，虽然在此范围内存在LNG和罐装液化气经营企业，但根据《山西省燃气管理条例》规定，城市在新区开发和旧区改造时，应当按照燃气发展规划，配套建设燃气设施。同时基于城市管道天然气实行政府定价，具有价格稳定、使用便利、气源有保障等特点，LNG和罐装液化气商品可替代性较弱，用户更愿意选择使用城市管道天然气。当事人提供的城市管道天然气供应服务是房地产开发企业销售新建住房的必要条件。因此本案相关商品市场界定为城市民用管道天然气供应服务市场。

2.相关地域市场界定

 根据原忻州市建设局与当事人签订的《忻州市管道燃气特许经营合同》以及《忻州市住房保障和城乡建设管理局关于忻州市燃气有限公司变更天然气特许经营地域范围的批复》（忻住建办函〔2015〕141号），当事人特许经营地域范围为忻州市中心城区及忻府区全部行政辖区。由于城市管道天然气供应需要建设市政燃气管网统一输送，具有自然垄断的特点，客观上形成不能跨区域向用户供应管道天然气，用户在所属地域范围内只能选择本地供气企业提供的城市民用管道天然气供应服务，不存在其他可替代的地域市场。因此本案相关地域市场界定为忻州市中心城区及忻府区全部行政辖区。

（二）当事人在本案相关市场具有市场支配地位

 由于当事人在本案相关地域市场具有政府有关部门授予的特许经营权，享有城市管道天然气供应服务市场独家经营地位，因此当事人占据了忻州市中心城区及忻府区全部行政辖区范围内的城市管道天然气供应服务市场100%市场份额，其他经营者无法进入本案地域市场，不存在与当事人有竞争关系的经营者。另外，接通城市管道天然气是新建住房销售的必要条件，房地产开发企业对当事人有很强的依赖性。

根据《中华人民共和国反垄断法》第十八条，认定当事人在忻州市中心城区及忻府区全部行政辖区范围内的城市管道天然气供应服务市场具有市场支配地位。

（三）当事人实施了滥用市场支配地位行为

1.当事人滥用市场支配地位限定房地产开发企业新建住房管道天然气安装工程只能与当事人交易

经调查，房地产开发企业新建住房要实现通气，需要经过当事人制定的报装流程，即提供申请和相关资料-资料审核-现场勘测-设计供气方案-工程预算-签订工程安装合同-根据合同约定时间进场施工-工程完工送气，证实房地产开发企业只能与当事人签订《天然气安装工程合同》，把建筑区划内天然气安装工程交由当事人承建，才能顺利接驳通气。

本案地域市场建筑区划内所有管道天然气安装工程设计、施工、监理均由当事人统一组织实施，当事人在询问笔录中承认了这一点，同时通过对房地产开发公司的调查也得到了证实。当事人先以“乙方”身份与房地产开发企业签订由当事人统一制定的《天然气安装工程合同》，合同约定由当事人提供施工图设计、确定施工队伍。当事人获得天然气安装工程“总承包”身份后，又以“甲方”身份与\*\*设计有限公司签订年度《建设工程设计合同》，与当事人全资子公司\*\*管道工程有限公司签订年度《建设工程施工合同》，将所有天然气安装工程设计、施工分别发包给上述2家企业。当事人未经房地产开发企业委托或授权，与\*\*工程监理咨询公司签订年度《建设工程委托监理合同》，将所有天然气安装工程监理发包给该公司。

管道天然气是商品房的配套设施，根据有关规定，房地产开发企业作为建设（发包）单位，可以将天然气安装工程的设计、施工直接发包给有相关资质的设计、施工和监理单位，而当事人未取得天然气安装工程的设计、施工、监理资质，在不具备承揽天然气安装工程资格的前提下，通过签订《天然气安装工程合同》，限定房地产开发企业新建住房天然气安装工程的设计、施工、监理只能与当事人交易。

经调查，天然气安装工程由当事人组织验收，根据《城镇燃气管理条例》第十一条第三款“燃气设施建设工程竣工后，建设单位应当依法组织竣工验收”的规定，天然气安装工程竣工后应由建设单位组织验收，但事实上均由当事人组织验收，且在当事人与用户签订的《天然气安装工程合同》第五条约定“乙方（当事人）工程验收合格后，交付甲方”。另外，建筑区划内天然气安装工程必须从当事人投资建设的市政燃气管网切口对接（接驳）才能实现供气，造成了房地产开发企业只能与当事人进行交易。

根据《山西省燃气管理条例》第十二条“未经验收或者验收不合格的，不得交付使用”的规定，燃气安装工程验收是否合格是用户通气的前提条件，而实现庭院燃气管网与市政燃气管网顺利接驳，也成为了房地产开发企业能否选择其他有资质的施工企业进行施工的关键所在。由于当事人掌握了验收和接驳的主动权，房地产开发企业只能与当事人进行交易，才能保证天然气安装工程顺利实施。

另查明，当事人与所有居民天然气用户签订的《IC卡居民用户安全供气合同》为格式条款，内容完全相同。合同第1项约定“甲方已收到忻州市燃气有限公司天然气使用手册，含供用气合同，内容熟知无异议”，第5项约定“本合同内容以甲方所执用户手册为准”。当事人在《忻州燃气用户使用手册》中专门摘录了忻州市政府办公厅2015年制定的《忻州市城镇燃气管理办法（试行）》第二十三条“安装、改装、拆除户内燃气设施的用户，应当向燃气供应企业提出申请，由燃气供应企业按照国家有关工程建设标准实施作业”，向用户明示了户内天然气安装工程由当事人承建。当事人与所有房地产开发企业签订的《天然气安装工程合同》约定，工程范围不仅包括户内燃气设施安装工程，也包括庭院管网安装工程，从而限定了房地产开发企业将建筑区划内户内燃气安装工程以及庭院管网安装工程全部交由当事人承建。

2.当事人滥用市场支配地位限定房地产开发企业新建住房天然气安装工程所需施工材料由当事人提供

房地产开发企业作为建设单位，可以自主选择符合相关标准的供应商提供天然气安装工程施工材料，但当事人在房地产企业申请管道天然气接入时，与其签订的《天然气安装工程合同》约定由当事人确定安装材料，同时根据当事人提供的购买调压箱、管材、燃气表等施工材料发票和《材料出库单》，证明天然气安装工程所需施工材料均由当事人统一购买并提供给施工企业。因此，当事人的上述行为限定房地产开发企业新建住房天然气安装工程所需施工材料由当事人提供。

3.当事人上述限定交易行为没有正当理由

当事人限定房地产开发企业的天然气安装工程只能与当事人进行交易、限定房地产开发企业天然气安装工程中所需用的施工材料只能由当事人提供的行为没有法律、法规和政策依据，也没有《禁止滥用市场支配地位暂行规定》第十七条所列的正当理由。

4.当事人的行为排除、限制了市场竞争，损害了交易相对人、天然气用户和其他经营者利益

当事人独家提供管道天然气供应服务，并掌握了燃气设施验收和接驳的主动权，房地产开发企业只有将天然气安装工程自主选择权让渡给当事人，才能保证按时通气，妨碍了房地产开发企业行使自主选择权。本案地域市场新建住房天然气安装工程由当事人统一组织实施，收费标准不是通过市场竞争形成的，而是由当事人确定的，天然气安装工程收费明显高于实际发生的经营成本，加重了天然气用户负担。当事人借助其在相关市场上取得的市场支配地位，造成本案地域市场所有天然气安装工程由其承建的事实，并通过签订相关合同长期固定了设计、施工、监理企业，排除、限制其他经营者进入本案地域市场，阻碍了市场公平竞争。

上述事实，主要有以下证据证明：

第一组证据：当事人的《营业执照》。

证明要点：1.当事人主体资格。2.当事人经营范围不包括管道燃气安装。

第二组证据：原忻州市建设局与当事人签订的《忻州市管道燃气特许经营合同》、《忻州市住房保障和城乡建设管理局关于忻州市燃气有限公司变更天然气特许经营地域范围的批复》（忻住建办函﹝2015﹞141号）。

证明要点：1.当事人享有本案地域市场的管道燃气业务独家经营的权利，具有市场支配地位。2.当事人特许经营的地域范围、业务范围。3.当事人特许经营的地域范围的变更情况。

第三组证据：《燃气工程实施说明》《天然气用气申请》《施工通知单》《开工通知单》《施工图》《材料出库单》、当事人购买调压箱、管材、燃气表等施工材料发票。

证明要点：1.当事人在天然气安装工程报装申请开始，通过其内部机构一系列施工流程的衔接，限定房地产开发企业只能与当事人交易。2.施工材料由当事人购买、提供。

第四组证据：当事人、房地产开发企业有关人员《询问笔录》、相关人员身份证复印件、天然气安装工程竣工资料。

证明要点：1.本案地域市场所有建筑区划内及户内天然气安装工程均由当事人统一组织实施。2.当事人与房地产开发企业统一签订《天然气安装工程合同》。3.天然气安装工程施工范围为建筑区划内（居民住宅小区内）及户内天然气安装工程。4.当事人不具备天然气安装工程设计、施工、监理资质。5.所有施工材料均由当事人统一提供。6.天然气安装工程费由当事人统一收取，并由当事人与设计、施工、监理单位结算。7.工程竣工后，由当事人组织监理单位验收。8.天然气用户申请办理天然气安装工程和设施改造均由当事人受理。9.房地产开发企业新建住房天然气安装工程设计、施工、监理全部由当事人负责实施。

第五组证据：《天然气安装工程合同》《IC卡居民用户安全供气合同》《供用气合同（非居民）》《忻州燃气用户使用手册》《安全用气协议（非居民）》《忻州市城镇燃气管理办法（试行）》。

证明要点：1.用户燃气工程施工图的设计、安装施工队伍及安装材料的确定均由当事人负责。2.忻州市人民政府限定户内燃气设施安装只能与当事人交易。

第六组证据：当事人与\*\*设计有限公司签订的《建设工程设计合同》、与\*\*工程监理咨询公司签订的《建设工程委托监理合同》、与\*\*管道工程有限公司签订的《建设工程施工合同》，设计、施工、监理单位有关资质证明。

证明要点：设计、施工、监理单位均由当事人确定。

第七组证据：房地产开发企业记账凭证、房地产开发企业提供的《商品房买卖合同》、房地产开发企业提供的与当事人签订的《天然气安装工程合同》

证明要点：1.房地产开发企业向当事人支付天然气安装工程费。2.商品房交付条件，即房地产开发企业完成室内燃气管道的敷设，并与城市管网连接。3.房地产开发企业新建住房天然气安装工程由当事人承建。

第八组证据：当事人《关于恳请贵局对我公司在燃气工程安装领域涉嫌违法行为从轻处罚的申请》《关于2018年营业收入情况说明》

证明要点：当事人2018年销售额为6440.78万元。

三、行政处罚依据和决定

当事人上述行为违反了《中华人民共和国反垄断法》第十七条第一款第（四）项、《禁止滥用市场支配地位暂行规定》第十七条第（一）项禁止性规定，构成了《中华人民共和国反垄断法》第十七条滥用市场支配地位的违法行为。

鉴于当事人认错态度较好，积极配合本机关执法人员提供调查所需资料，并愿意接受处罚。依据《中华人民共和国反垄断法》第四十七条、《禁止滥用市场支配地位暂行规定》第三十七条规定，本机关责令当事人停止违法行为并作出如下行政处罚：

没收违法所得112.84万元，并处2018年度销售额2%的罚款128.82万元，罚没款总计241.66万元。

当事人应当自收到本决定书之日起十五日内将罚没款缴至\*\*银行\*\*支行，账号：\*\*。到期不缴纳罚款的，依据《中华人民共和国行政处罚法》第五十一条的规定，本机关将每日按罚款数额的百分之三加处罚款，并将依法申请人民法院强制执行。

如你公司不服本行政处罚决定，可以在收到本决定书之日起六十日内向山西省人民政府或者国家市场监督管理总局申请行政复议，也可以在六个月内依法向人民法院提起行政诉讼。申请行政复议或提起行政诉讼期间，行政处罚不停止执行。

 山西省市场监督管理局

 2020年7月13日