宁夏回族自治区市场监督管理厅

行政处罚决定书

宁市监处〔2020〕19号

一、当事人基本情况

当事人：宁夏金通二手车交易市场（有限公司）；

统一社会信用代码：91640221MA75WQMXXL；

类 型：一人有限责任公司（自然人独资）；

住 所：平罗县城关镇二闸桥头向北50米处；

法定代表人：徐利；

注册资本：100万元；

成立日期：2016年5月20日；

经营范围：二手旧机动车辆交易、评估及相关信息服务、汽车维修服务（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）。

二、案件来源及调查经过

根据自治区配合中央扫黑除恶专项斗争督导领导小组办公室边督边改组移交的线索，2019年8月8日起，本机关依据《中华人民共和国反垄断法》（以下简称《反垄断法》）对宁夏金通二手车交易市场（有限公司）（以下简称金通公司）、石嘴山市元增旧机动车交易服务有限公司（以下简称元增公司）、石嘴山市安驰二手车交易有限公司（以下简称安驰公司）、石嘴山市路顺二手车交易市场有限公司（以下简称路顺公司）、石嘴山市银通旧机动车销售有限公司（以下简称银通公司）、石嘴山市金运二手车交易服务有限公司（以下简称金运公司）、石嘴山市宁成源旧机动车交易有限公司（以下简称宁成源公司）、石嘴山市顺运运输有限公司（以下简称顺运公司）、石嘴山市云磊旧机动车交易市场（以下简称云磊市场）、宁夏杨天二手车交易市场有限公司（以下简称杨天公司）、平罗县众力二手车交易有限公司（以下简称众力公司）涉嫌达成并实施垄断协议行为立案开展反垄断调查。期间，本机关对当事人经营场所开展了现场检查，对当事人法定代表人、相关人员进行了询问调查，通过银行、税务等部门提取了银行账户明细、发票开具情况等相关书证。本机关于2020年7月召开市场监管总局反垄断专业人员参加的案件分析会议，对本案涉及的主要问题进行了研究论证。就案件处理同当事人进行沟通，并听取有关意见。

2020年9月14日，本机关依法向金通公司送达了《行政处罚听证告知书》，告知当事人涉嫌违反《反垄断法》的事实、拟作出的行政处罚决定、理由和依据，以及当事人依法享有陈述、申辩和要求举行听证的权力。金通公司在法定工作日内，未提出陈述、申辩意见，未要求举行听证。

三、违法事实及证据

经查，2009年9月—2019年6月，金通公司与元增公司、安驰公司、路顺公司、银通公司、金运公司、宁成源公司、顺运公司、云磊市场、杨天公司、众力公司达成并实施固定商品价格和销售市场划分垄断协议行为，排除、限制了市场竞争，损害了消费者利益。金通公司和宁夏平罗县金通客运出租有限公司（以下简称金通客运）是关联企业，现法定代表人均为徐利。金通公司于2016年5月20日成立后，金通客运将二手车交易市场业务交由金通公司经营。金通客运2016年5月20日前就二手车交易市场达成并实施的垄断协议行为，由金通公司承担法律责任。

**（一）本案相关市场界定。**《反垄断法》第十二条规定，相关市场是指经营者在一定时期内就特定商品或者服务进行竞争的商品范围和地域范围。《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》第二条规定，相关市场的界定通常是对竞争行为进行分析的起点，是反垄断执法工作的重要步骤。本案属于垄断协议范畴，不需认定当事人是否具有市场支配地位，但从垄断协议成因、损害市场程度、认定违法所得等角度，需要进行相关市场界定。

**1.相关商品市场界定。**金通公司等11家二手车交易市场经营者主要经营业务是二手车交易服务，向客户开具“二手车销售统一发票”收取交易服务费。《二手车流通管理办法》（商务部、公安部、工商总局、税务总局令2005年第2号）第二十四条规定：进行二手车直接交易和通过二手车经纪机构进行二手车交易的，应当由二手车交易市场经营者按规定向买方开具税务机关监制的统一发票。根据上述规定，二手车直接交易或通过经纪交易的，应当取得税务机关监制的统一发票，也就是必须接受二手车交易市场经营者的二手车交易服务。因此，本案商品市场为二手车交易服务。

**2.相关地域市场界定。**《二手车交易规范》（商务部公告2006年第22号）第九条规定：二手车应在车辆注册登记所在地交易。《自治区人民政府关于进一步规范二手车行业发展秩序的实施意见》（宁政发〔2014〕51号）第六项规定：对异地开具的二手车销售发票和二手车经销企业收购二手车没有按规定过户到经销企业名下的二手车销售时不予过户。根据上述规定，在石嘴山市辖区的车辆管理所办理注册登记的机动车进行二手车交易，须取得石嘴山市二手车交易市场经营者、经销企业和拍卖企业开具的“二手车销售统一发票”。因此，本案的相关地域市场为石嘴山市。

综上，本案相关市场界定为石嘴山市所辖地域范围内的二手车交易服务市场。石嘴山市范围内从事二手车交易服务具有开具发票资质的市场主体仅为金通公司等11家经营者，上述11家经营者之间具有竞争关系，合计市场份额为100%。

**（二）金通公司达成并实施垄断协议。**

2009年9月，金通公司与元增公司、安驰公司、路顺公司、银通公司、金运公司、宁成源公司、顺运公司、云磊市场、杨天公司在石嘴山市二手车流通行业协会（以下简称行业协会）组织下，决定实行聘用人员集中办公和集中管理财务收支的联合经营方式。2009年9月—2019年6月，上述包括金通公司在内的10家经营者开展联合经营期间，达成并实施固定二手车交易服务、评估服务价格和平均分配利润的口头协议。众力公司于2018年1月—2019年6月加入实施协议。在垄断协议的实施中，行业协会发挥了组织实施垄断协议和限制竞争的作用，主要表现在2方面：一是每月初组织召开会议，公布上月收支，分配销售利润。二是2010年7月—2019年3月，要求在“二手车销售统一发票”转移登记联（车管所留存）上加盖指定的印章。

**1.达成并实施固定商品价格协议。**金通公司等11家二手车交易市场经营者联合经营期间，按照固定的标准收取交易服务费和评估服务费。其中：交易服务费按车辆评估价的1%收取，每辆车不低于100元，摩托车每辆50元。实际执行中，存在个别私户车辆按照低于1%收取的情形；评估服务费按每辆车20元收取，评估服务包括评估、照相拓号、复印、提供交易合同书等内容。

**2.达成并实施销售市场划分协议。**金通公司等11家二手车交易市场经营者联合经营期间，收取交易费和评估费计4204.94万元。行业协会每月初组织召开会议，公布上月交易服务和评估服务收入，扣除发生的人员工资、办公经费等支出后，以现金方式平均发放到各经营者。2018年—2019年6月，分配14次，合计发放现金474.43万元，每家经营者收到43.13万元。

案件调查中，当事人提出二方面意见：一是实行政府指导价期间的交易服务价格未超过规定比率，不构成垄断协议；二是评估服务费包括评估、照相拓印、提供合同书等内容，收费标准定为20元较为合理**。**

本机关认为，当事人提出的上述意见不能成立。主要理由是：

**1.关于交易服务价格未超过规定比率问题。**本案中，2009年9月—2016年1月交易服务收费执行政府指导价，规定收费标准是：按成交价的0.5%—1%与卖方协商确定。当事人与其他经营者联合经营期间，收费比率虽然未超出政府指导价范围，但依然构成固定价格垄断协议。一是改变收费基数。收费标准为“评估价\*1%”，将“成交价”改变为“评估价”，违反了政府指导价规定的计算标准；二是固定收费比率。收费比率为政府指导价上限1%，并规定了100元的最低收费，未体现政府指导价规定的“与卖方协商确定”的原则；三是无自主定价权。在正常市场竞争状态下，经营者在政府指导价范围内，应当自主选择交易服务收费价格，但参与协议的二手车交易市场经营者无自主定价权利。

**2.关于评估服务费认定问题。**收费标准是否合理不是垄断协议行为考虑因素和构成要件，本案中当事人与其他二手车交易市场经营者商定收取20元评估服务费构成固定商品价格垄断协议行为。

**（三）金通公司2018年度销售额和违法所得。**

**1.2018年度销售额。**金通公司等11家二手车交易市场经营者联合经营期间主要收入来源是协会组织分配的二手车交易收入，多数经营者记账不规范，无法通过其账务记载确定2018年度销售额。本案主要依据二手车交易市场经营者联合经营期间存入个人银行账户的交易费和评估费的收入合计，然后平均分配计算每家经营者2018年度销售额。经第三方会计事务所专项审计，11家二手车交易市场经营者2018年度收取交易费和评估费计4247069.14元，平均计算每家经营者2018年度销售额为386097.19元。

**2.违法所得。**本案依据《关于认定经营者垄断行为违法所得和确定罚款的指南》（征求意见稿）规定的“实际收入扣除假定收入”的方法确定违法所得。经第三方会计师事务所专项审计，2018年—2019年6月，金通公司等11家二手车交易市场经营者共收到行业协会组织分配的二手车交易收入4744300元，确定假设收入3453420.95元，违法所得1290879.05元，平均计算每家经营者违法所得117352.64元。

**（四）**金通公司等11家二手车交易市场经营者的行为排除、限制了市场竞争，损害了消费者利益。本案中，石嘴山市辖区二手车交易市场经营者全部参与垄断协议的实施，在石嘴山市范围内，排除、限制了二手车交易服务市场的竞争，具体表现为：一是持续时间长。石嘴山市二手车交易市场经营者于2009年9月—2019年6月达成并实施垄断协议，持续时间近10年，严重影响本地二手车交易服务市场竞争秩序；二是直接侵犯消费者利益。本案中，参与协议的二手车交易市场经营者市场份额达到100%，消费者只能被动接受其联合经营提供的二手车交易服务，制定的交易费收费标准明显超出银川市价格，损害了消费者正当利益;三是限制其他经营者进入市场。行业协会通过发票加盖指定印章等方式限制其他经营者进入；四是破坏竞争秩序。公平公正市场秩序下，经营者可以通过提高质量和降低价格等正当手段增加收入，并给社会带来福利。但金通公司等11家二手车交易市场经营者实施的垄断协议行为，让原来的若干交易场所合并为一个交易场所，严重干扰了公平公正的市场竞争环境。

以上事实，主要有如下证据证明：

1.金通公司等11家二手车交易市场经营者《营业执照》复印件、行业协会《社会团体法人登记证书》复印件证明当事人主体资格。

2.商务部门出具的《石嘴山市2019年以前二手车交易市场备案情况》、税务部门提供的《石嘴山市二手车交易情况统计表》及发票数据，证明金通公司等11家二手车交易市场经营者具有开具二手车发票从事二手车交易服务资质，且2009年—2019年石嘴山市仅金通公司等11家二手车交易市场经营者领取了二手车发票。

3.公安部门车辆管理所提供的19张《二手车销售统一发票转移登记联》复印件，以及当事人有关询问笔录，证明行业协会要求发票加盖“石嘴山市二手车中心市场”“石嘴山市二手车流通行业协会行业鉴管专用章”印章的事实。

4.建设银行、农商行提供并经开户人确认的于秋梅、冯祖沛、江宏斌5个银行账户收支明细，证明金通公司等11家二手车交易市场经营者实施垄断协议收取交易费、评估费，分配利润的起止时间、收入金额等事实。

5.对包括金通公司在内的二手车交易市场经营者法定代表人、授权委托人、原法定代表人制作询问笔录28份，证明金通公司等11家二手车交易市场经营者达成并实施固定交易费、评估费价格，平均分配销售利润的事实。

6.对行业协会原办公场所制作现场笔录，提取的会议记录、发票记录等资料，证明行业协会组织金通公司等11家二手车交易市场经营者达成并实施固定商品价格、销售市场划分垄断协议的事实。

7.对9名二手车经纪人、交易者制作的9份调查笔录、2份二手车经纪人出具的情况说明，印证了金通公司等11家二手车交易市场经营者按垄断协议确定的评估价1%收取交易服务费，按每辆车20元收取评估费的事实。

8.对二手车交易市场经营者联合经营期间聘用的3名工作人员制作3份调查笔录，印证了金通公司等11家二手车交易市场经营者按垄断协议确定的评估价1%收取交易服务费的事实。

9.宁夏正中信会计师事务所《专项审计报告》及所附的有关当事人签字确认的情况说明等资料，确定了金通公司2018年度销售额和违法所得。

10.对金通公司等11家二手车交易市场经营者经营场所开展现场检查制作11份现场笔录，宁夏正中信会计师事务所提取的2019年7月—12月企业开票信息明细表，证明金通公司已停止实施垄断协议，按照市场规则自行定价和自主经营。

11.金通公司等9家二手车交易市场经营者共同签名盖章确认的《关于申请从轻行政处罚情况的报告》、众力公司《关于提供二手车市场联合经营期间利润分配的说明》《关于申请免于行政处罚情况的报告》，确认了金通公司等11家二手车交易市场经营者达成并实施固定商品价格、销售市场划分的事实，并对2018年度销售额、违法所得予以认可。

四、行政处罚依据和决定

本机关认定，金通公司等11家二手车交易市场经营者均从事二手车交易服务，属具有竞争关系的经营者。2009年9月—2019年6月，金通公司等11家二手车交易市场经营者就二手车交易服务市场达成并实施固定交易服务、评估服务价格和平均分配销售利润的协议，违反了《反垄断法》第十三条第（一）项“固定或者变更商品价格”、第（三）项“分割销售市场或者原材料采购市场”之规定，构成垄断协议行为。

本案中，金通公司达成并实施垄断协议行为带有主观故意，造成的社会危害较严重，但考虑到金通公司具有配合调查、及时改正的从轻情节，依据《市场监管总局关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》等规定，对金通公司适用一般情节行政处罚。

根据《反垄断法》第四十六条、第四十九条规定，本机关决定对金通公司作出如下处理：责令停止违法行为；没收违法所得117352.64元；罚款15443.89元（上一年度销售额386097.19\*4%）。没收所得和罚款合计132796.53元。

根据《中华人民共和国行政处罚法》第四十六条规定，当事人应当自收到本处罚决定书之日起十五日内，根据本行政处罚决定书，到中国农业银行银川市解放西街支行（收款单位：宁夏回族自治区财政厅收费收入集中户；帐号：29105001040002455；收费名称：罚没收入) 缴纳罚没款。

根据《中华人民共和国行政处罚法》第五十一条规定，当事人逾期不履行行政处罚决定的，本机关可以采取以下措施：（一）到期不缴纳罚款的，每日按罚款数额的百分之三加处罚款；（二）申请人民法院强制执行。

当事人如对上述行政处罚决定不服，可以自收到本行政处罚决定书之日起六十日内，向自治区人民政府或国家市场监督管理总局申请行政复议；或自收到本行政处罚决定书之日起六个月内直接向人民法院提起诉讼。行政复议或行政诉讼期间，本行政处罚决定不停止执行。

根据《企业信息公示暂行条例》等有关规定，本机关将通过企业信用信息公示系统、门户网站、专业网站等公示行政处罚信息。

宁夏回族自治区市场监督管理厅

## 2020年10月14日