江苏省市场监督管理局

行政处罚决定书

苏市监反垄断案〔2021〕4号

一、当事人基本情况

企业名称： 宜兴港华燃气有限公司

法定代表人：[朱健颖](https://www.tianyancha.com/human/1971827770-c2349518522" \t "https://www.tianyancha.com/company/_blank" \o "朱健颖)

类型：有限责任公司（中外合资）

成立日期：2001年12月04日

经营范围：管道燃气（天然气）的经营；在宜兴市行政区范围内建设和经营管道燃气的输配管网；批发、零售、维修燃气设备及配件、燃气器具、橱柜、家用电器及配件（限现场维修）；道路危险货物运输（第二类第一项）；从事厨房、卫生间用具及日用杂货，化妆品及卫生用品，日用百货，预包装食品，乳制品（含婴幼儿配方奶粉）的批发、零售业务。下列范围限分支机构经营：瓶装燃气（液化天然气）的经营。（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）

住所：宜兴市宜城街道人民北路681号

统一社会信用代码：91320282732515392E

二、案件来源及调查经过

根据举报，本机关于2019年1月8日依据《中华人民共和国反垄断法》（以下简称反垄断法）对当事人涉嫌滥用市场支配地位行为启动调查。期间，本机关组织调查组进驻现场调查，对当事人进行了普法教育、现场检查和询问调查，依法提取了当事人营业执照和经营资质等基础材料、有关文件报告、购销合同协议、经营管理数据、财务报表、电子函件等，并对相关人员进行了调查询问；组织对当事人下游各类燃气用户进行了外围调查取证；委托专业研究机构就本案涉及重点问题进行了专题研究；聘请第三方工程造价专业评估机构就当事人燃气工程造价进行了评估；召开专家会对本案涉及的主要问题进行了论证；并多次与当事人沟通，听取陈述意见，充分保障当事人合法权利。本机关在调查中还发现政府及有关部门文件违反公平竞争审查相关要求，宜兴市政府已进行了清理。

2021年11月10日，本机关依法向当事人送达了《行政处罚告知书》，告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利。当事人放弃陈述、申辩和要求举行听证的权利。

三、本案相关市场界定

管道燃气行业属于具有普遍服务属性的公用事业领域，当事人拥有宜兴市管道天然气供应的独家经营权，根据《反垄断法》及国家市场监督管理总局《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》等相关法律法规规定，当事人在宜兴市管道天然气供应市场上显然具有支配地位。根据宜兴市政府《市政府关于批准<政府支持港华燃气备忘录>的批复（宜政发〔2001〕286号）》（以下简称宜政发〔2001〕286号）规定，当事人获得宜兴市范围内一切燃气管网和设施的独家建设权，且从事燃气管网建设的其他任何公司无法获得宜兴市政府及其下属机构批准。宜兴市范围内燃气管道设施安装工程根据政府授权，由当事人负责统一组织实施，管道设施安装服务作为管道天然气供应市场的延伸，两者之间具有高度紧密的依存关系，构成统一的天然气供应及管道设施安装服务市场，当事人在管道天然气供应及管道设施安装服务相关市场具有市场支配地位。但鉴于当事人对管道天然气相关市场范围及管道设施安装服务市场支配力等方面存在异议，为回应当事人意见，本案仍从界定相关市场开始，对市场支配地位的认定进行专门的分析。

根据《反垄断法》第十二条第二款规定，相关市场是指经营者在一定时期内就特定商品或者服务（以下统称商品）进行竞争的商品范围和地域范围。

（一）相关商品市场界定

根据国务院反垄断委员会《关于相关市场界定的指南》规定，相关商品市场是根据商品的特性、用途及价格等因素，由需求者认为具有较为紧密替代关系的一组或一类商品所构成的市场。本机关在综合考虑宜兴市实际情况和当事人意见的基础上，将宜兴市管道天然气供应及燃气管道安装服务市场上，存在竞争或潜在竞争关系的相关商品纳入考虑范围，进行相关商品替代性分析，从而界定本案相关商品市场。

**发电天然气与管道天然气不具有替代关系。**在宜兴市范围内，发电天然气是上游直供江苏国信协联燃气热电有限公司（以下简称国信协联）用于发电，并不面向天然气直接用户销售，工业用户和居民无法获得。而当事人供应的管道天然气，主要用于陶瓷、玻璃、机械、餐饮等行业以及居民日常生活，主要应用领域为工业企业的焙烧、熔炼、烘烤、干燥等诸多生产工艺。两者在功能用途、应用领域、销售渠道、面向客户方面均有不同，没有进入同一市场竞争，不具有可替代性。

**煤炭与管道天然气不具有替代关系。**管道天然气相比较于煤炭，能够有效降低单位能耗碳排放，具有显著的清洁、环保、安全的特性，符合居民安全、稳定、清洁的生活要求，用户更倾向于使用管道天然气。对于非居民用户，根据《高污染燃料锅炉大气污染整治工作方案（宜政办发〔2015〕20号）》（以下简称宜政办发〔2015〕20号）和《宜兴市燃煤工业窑炉整治三年行动计划（2017-2019）（宜政发〔2017〕158号）》（以下简称宜政发〔2017〕158号）相关规定，使用煤作为生产能源的企业必须逐步淘汰煤作为生产燃料而使用天然气等清洁能源，并且使用管道天然气的工业企业不能为节省成本而改用煤进行生产，天然气将逐步替代煤作为工业企业的生产燃料。因此，使用煤炭替代管道天然气不符合环保政策要求。

**液化天然气与管道天然气可替代性较弱。**液化天然气（英文缩写“LNG”）是由天然气经净化处理后经过超低温（-162℃）常压液化而成，LNG只是方便天然气运输的一种形态，与管道天然气的组成物质一致。无论是居民用户还是非居民用户，选择使用LNG，必须要建立配套液化气气站或瓶组站，并承担气站的日常安全维护，用气达到一定规模的用户使用LNG才具有经济性。另外，LNG在运输时受自然天气影响较大，相比之下管道运输的特性决定了管道天然气使用过程中的持续性、稳定性更强、安全性更高，并且维护成本更低。综合考虑，居民用户和非居民用户，特别是玻璃、有色金属、纺织、钢铁等具有连续生产性质的行业，更偏好于使用管道天然气，并且在实际使用时选择的也是管道天然气。从供给角度看，根据宜政发〔2001〕286号规定“不批准在管网范围内居民及工商用户自建液化气气站、瓶组站等供气设施”，LNG供应商进入宜兴市场与当事人展开竞争存在政策上的障碍。根据宜兴市燃气服务中心数据，宜兴市仅有5个LNG加气站，只供应汽车用的液化天然气。综上，在宜兴市，LNG与管道天然气虽然存在潜在替代关系，但替代性较弱，无法对管道天然气形成有效竞争约束。

**热蒸汽与管道天然气可替代性较弱。**当事人提出异议的“热力”供应方式是以天然气或煤炭作为燃料，产生电能中排出的热能向用户供应热蒸汽，属于二次能源。对于非居民用户而言，由于热蒸汽存在局限性，很难满足某些行业用户需求，而部分行业（如食品、纺织业）的生产工序和用气设备又决定了企业只能使用热蒸汽，热蒸汽与管道天然气功能用途差异明显，不具有替代性。对于居民用户而言，热蒸汽主要用于供暖，无法满足多重生活需求。此外，宜兴市实行集中供应热蒸汽的管道覆盖范围较小，据调查，宜兴最大的集中供热企业为国信协联，其供热区域主要集中在宜兴市经济技术开发区、芳桥、周铁、和桥镇等少数镇区。其余多数区域没有热力管道覆盖，无法供应热蒸汽。而目前宜兴市管道天然气输配管网达2300多公里，管道天然气的供应和获取更为容易。因此，热蒸汽对管道天然气的可替代性较弱，两者不具有紧密替代关系。

**液化石油气对管道天然气替代性较弱。**液化石油气（英文缩写“LPG”）是以气井喷出的天然气或石油精炼和石油化工企业的副产燃气为原料，经过蒸馏、分离而得到的可燃混合气体。LPG与管道天然气物理特性不同，使用的安全性不同，但等热值管道天然气价格更低，更为清洁环保，是国家能源政策推广和普及的能源。尽管在生产领域功能用途相似，但LPG输配过程易受极端自然天气影响，供应稳定性和持续性差，对于企业的连续生产影响较大，两者主要用户分化明显；两者属于不同组燃气，替换资金和时间成本较大，不能直接进行互换。宜兴市LPG客户主要是天然气管道无法覆盖的乡镇农村居民、少数餐饮企业和小型工商企业，所占份额较小，且宜兴市政府正逐步推进管道天然气取代LPG 的“瓶改管”工作。因此，LPG对管道天然气的替代性较弱，不足以形成有效竞争约束。

**电能与管道天然气不具有紧密替代关系。**电能是应用最广的二次能源，是由天然气或煤炭等天然能源通过人工由热能、机械能、化学能转换而来。对于居民用户，虽然电能和管道天然气均可用于灶具、热水器及采暖等现实生活，但等热值电能价格比管道天然气价格高，使用管道天然气性价比更高。对于非居民用户，管道天然气相比电能成本优势同样明显。根据对当事人相关非居民用户进行的调查，用户均表示不愿使用电能代替管道天然气，一方面是能源转换过程中要投入很高的改换锅炉费用，另一方面使用电能加热更加昂贵。因此电能对管道天然气的替代性较弱，两者不具有紧密替代关系。

此外，管道天然气的使用依赖于天然气管网建设及相关服务，燃气管道设施的安装、运营和维护等配套服务是正常使用管道天然气的必要条件。当事人根据政府相关文件，在宜兴市范围内获得燃气管道设施安装工程统一建设的授权，导致燃气管道设施安装供给存在明显的进入壁垒，当事人提供的燃气管道设施安装服务具有不可替代性。

因此，本案相关市场中的商品范围界定为管道天然气供应及管道设施安装服务。

（二）相关地域市场界定

根据国务院反垄断委员会《关于相关市场界定的指南》规定，相关地域市场是指需求者获取具有较为紧密替代关系的商品的地理区域。管道天然气供应依赖于管道这一具有自然垄断性和极强地域性的基础设施，一个地区的管道天然气供应以使用该地区的主干管道为前提，因此相关市场局限于主干管道周围有限的地理区域范围内。经调查，根据宜政发〔2001〕286号等相关文件规定，宜兴市现有或将来所需的一切燃气管网和设施均由当事人独家投资建设和经营；宜兴市范围内非居民用户、新建住宅小区、老小区改造、煤改气、瓶改管燃气管网工程实行“统建”模式，由当事人统一组织和实施。据此，当事人拥有宜兴市燃气管网设施建设和管道天然气供应的独家经营权。而根据国务院《城镇燃气管理条例》, 国家对燃气经营实行[许可制](https://baike.sogou.com/lemma/ShowInnerLink.htm?lemmaId=6516482&ss_c=ssc.citiao.link" \t "_blank)，由县级以上地方人民政府燃气管理部门核发燃气[经营许可证](https://baike.sogou.com/lemma/ShowInnerLink.htm?lemmaId=5923292&ss_c=ssc.citiao.link" \t "_blank)，其他地域的管道天然气供应及管道设施安装服务经营者难以进入宜兴市范围。在宜兴市所辖行政区域，当事人属于唯一经营者，没有其他经营者与其竞争，用户只能选择当事人提供的管道天然气供应及管道设施安装服务。因此，本案相关市场中的地域范围界定为宜兴市政府所辖行政区域。

综上，本案相关市场界定为宜兴市政府所辖行政区域内管道天然气供应及管道设施安装服务。

四、当事人在相关市场具有市场支配地位

根据《反垄断法》第十七条第二款规定“市场支配地位，是指经营者在相关市场内具有能够控制商品价格、数量或者其他交易条件，或者能够阻碍、影响其他经营者进入相关市场能力的市场地位”。认定经营者是否具有市场支配地位主要是考察经营者是否具备很强的市场力量，而判断经营者的市场力量，需要对经营者在相关市场的市场份额、市场集中程度进行界定，还可以通过经营者控制市场能力的外在表现形式、其他经营者对其依赖程度、经营者的财力和技术条件以及市场进入的难易程度等因素进行考察。

**（一）市场份额及相关市场竞争状况。**根据宜政发〔2001〕286号等相关文件规定，当事人获得宜兴市政府所辖行政区域内管道天然气供应及管道设施安装服务市场的独家经营权，其他经营者因政策障碍无法自由进入。在天然气供应方面，国信协联的管道天然气仅用于发电，当事人是唯一的管道天然气经营者，独占市场。因此，宜兴市管道天然气供应及管道设施安装服务相关市场高度集中，不存在有效竞争。

**（二）市场控制能力。**当事人作为宜兴市政府所辖行政区域内唯一拥有燃气管网设施建设和管道天然气供应权的经营者，独占着向居民用户和非居民用户供应管道天然气的权利，具有控制经营区域内管道天然气供应与否、如何供应及其他相关交易条件，包括与之紧密依存的燃气管道设施安装服务的能力。当事人在管道天然气供应及管道设施安装服务市场具有较强的控制能力。

**（三）其他经营者对其依赖程度。**当事人是宜兴市政府所辖行政区域内管道天然气用户的唯一选择，当事人本身所具有的自然垄断属性使其具有不可替代、无可选择等特点。用户如果要使用管道天然气必须向当事人购买，没有其他替代选择。据调查，在2018年11月1日至2019年3月31日，非居民用管道天然气销售价格由3.11元/立方米调到3.61元/立方米，上涨幅度达到16.1%，但根据调查数据，价格上涨日前30日工商用户总户数2680户、总用气量51,807,088立方米；价格上涨日后30日工商用户总户数2704户、总用气量52,400,718立方米。价格上涨后，用户总户数和管道天然气消耗总量反而上升，单位用户消耗总量平均值上升。即使管道天然气大幅涨价，绝大多数用户只能接受涨价事实，并不能及时改用其他能源来替代。根据政府相关文件规定，宜兴市范围内非居民用户、新建住宅小区、老小区改造、煤改气、瓶改管燃气建设工程，都必须交由当事人统建，用户只能与当事人签订工程合同，向当事人支付工程安装费。因此用户对当事人具有高度的依赖性。

**（四）财力和技术条件。**当事人于2001年合资成立，在燃气生产、管网建设和新技术开拓方面均具有较高水平。根据当事人2016-2018年的审计报告，公司每年营业收入分别为（略），每年净利润分别为（略），每年资产总计（略）。由此可见，当事人具有强大的资产规模和卓越的盈利能力，有助于其促进业务扩张或巩固、维持其市场地位。

**（五）市场进入难易程度。**从市场准入或许可角度分析，当事人是宜兴市政府所辖行政区域内唯一的管道天然气经营者，相关政策限制使其他经营者无法进入宜兴市管道天然气供应及管道设施安装服务市场与当事人展开竞争。从进入成本角度分析，前期需要大量基础设施和设备，固定资产成本较高，并且运营周期长，成本回收速度慢，较高的沉淀成本无形中抬高了市场进入的门槛。因此，其他经营者很难进入相关市场进行充分竞争。

综上，根据《反垄断法》第十八条相关规定，可以认定当事人在宜兴市所辖行政区域内的管道天然气供应及管道设施安装服务市场具有支配地位。

五、滥用市场支配地位行为及定性分析

根据调查掌握的事实和证据，当事人利用其在管道天然气供应及管道设施安装服务市场的支配地位，主要实施了以不公平高价销售商品，无正当理由限定交易相对人只能与其进行交易，以及无正当理由在交易时附加其他不合理条件等行为，具体如下：

（一）以不公平高价销售商品

1、**向居民用户收取高额采暖增容费**

**（1）主要事实**

居民用户进行管道燃气设施工程安装时，配套使用G2.5表（额定流量为2.5NM3/H的燃气计量表，下同），对于有采暖要求的用户，当事人将原G2.5表更换为额定流量更大的G4、G6或G10表，同时根据需要对部分燃气管网进行升级改造，并以换表费、增容费或采暖安装费等名义向居民用户收取采暖增容费。经查，2015年7月之前当事人按照200元/户标准向用户收费；2015年7月14日至2017年3月20日，当事人区分表具额定流量（G4、G6和G10表），按2000元/表、3000元/表和5000元/表标准向用户收费；后因用户意见较大，经相关部门协调，2017年4月起，当事人改按600元/表、800元/表和1000元/表标准收费。经统计，当事人先后以换表费、增容费或采暖安装费等名义累计收取居民用户采暖增容费2,661,753元，其中实际用于新换表具成本性支出1,276,936元（包括材料费940,125元，安装费256,958元，税金79,853元）。即使不考虑换下的原G2.5表价值，当事人收费仍超出新换表具成本性支出一倍多。另据调查，同期燃气计量表具市场价格处于平稳状态，当事人购进表具的成本并没有发生明显变化，表具购进价格基本稳定，有些甚至出现降价。调查过程中，当事人意识到存在的问题，主动提出立即自查及退费，并于2019年8月28日前以现金或冲抵气费等方式完成全部退费。

**（2）定性分析**

由于当事人在管道天然气供应及管道设施安装服务市场上具有支配地位，能够控制采暖工程的条件和价格，收费标准事实上由当事人单方面做出，而不是市场调节、双方协商的结果，用户没有议价能力和协商空间，无法对其形成有效需求约束。为了满足采暖需求，面对当事人索取的高额采暖增容费，用户不得不予以接受，因此当事人行为明显不公平。2015年7月之前当事人向用户收取的换表费标准为200元/户， 2015年7月14日至2017年3月20日，在当事人购进表具的成本没有发生明显变化的情况下，G4、G6和G10表收费涨幅分别达到900%、1400%、2400%，收费提价幅度明显高于成本增长幅度。根据《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第十四条第二款，认定不公平高价行为可以考虑下列因素：“（四）销售商品的提价幅度是否明显高于成本增长幅度……”，当事人向居民用户收取高额采暖增容费的行为应当认定为不公平高价。当事人这一行为属于对其市场势力的滥用，扭曲了资源的公平分配，降低了消费者的效用水平，损害了消费者的切身利益，导致社会福利水平受损。

**2、在非居民用户燃气管道安装工程上收取不公平高价**

**（1）主要事实**

据查，当事人不具有燃气管道设施安装工程的施工资质，为获得非居民用户燃气管道设施安装工程统一建设的政策授权，于2015年7月3日向宜兴市公用事业管理局申请，将宜兴市非居民用户燃气管道设施安装工程建设由其统一组织实施，2015年7月10日，宜兴市公用事业管理局给予批复，原则上同意当事人请示。宜兴市非居民用户安装燃气管道设施工程，须与当事人签订天然气设计安装工程合同，再由当事人委托具有相应资质条件的单位负责设计、施工和监理，并由当事人进行工程验收后供气。当事人燃气管道设施安装成本为安装材料相关成本及组织协调性质的劳务费用，其收益主要来源于安装材料差价和支付给设计、施工、监理等单位费用差价。调查发现，当事人实际支付的成本费用与收取的安装费用相差较大，根据当事人的审计报告，2016-2018年燃气管道安装工程的成本利润率分别为（略）。经查，自2015年7月10日当事人对非居民用户燃气管道设施安装工程进行统一建设至调查启动时，当事人统建了非居民用户燃气管道设施安装工程659项，合计收取安装费48,656,624元。

**（2）定性分析**

根据《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第十四条第二款，认定不公平高价行为可以考虑下列因素：“（一）销售价格或者购买价格是否明显高于或者明显低于其他经营者在相同或者相似市场条件下销售或者购买同种商品或者可比较商品的价格”。由于相关市场不存在其他燃气管道安装工程服务经营者，为准确判断当事人在燃气管道安装工程上的收费是否构成不公平高价，本局认为可通过委托第三方评估机构开展造价评估方法获得相似市场条件下可比较商品价格。在调查过程中，本局和当事人共同委托第三方评估机构对当事人非居民用户燃气管道安装费进行抽样评估，在充分考虑当事人提出的各类成本因素并保证相关市场工程领域合理利润空间的基础上，第三方评估机构依据建设工程工程量清单计价规范和有关建设工程费用定额等规则，得出的抽样工程造价评估金额为9,985,638元。当事人的合同金额为11,131,614元，超出造价评估金额1,145,976元。根据当事人的审计报告，2016-2018年当事人管道安装工程成本利润率分别为（略），参照国家发展和改革委等相关部委燃气工程成本利润率原则上不得超过10%的指导标准，当事人燃气管道安装工程利润明显偏高。当事人作为当地非居民用户燃气管道设施安装工程的唯一经营者，没有其他经营者与之竞争，相关市场不存在有效的竞争约束，用户只能被迫接受当事人提出的不公平价格。根据《反垄断法》第十七条及《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第十四条规定，当事人对非居民用户燃气管道安装费的定价应当认定为不公平高价。当事人以不公平方式获取不当得利，减损了非居民用户的福利，损害了用户切身利益，该行为是对其市场势力的滥用，降低资源配置的效率水平和消费者的效用水平，对于提高社会整体经济效率起到了消极作用。

本机关认为，当事人向居民用户收取高额采暖增容费、在非居民用户燃气管道安装工程上收取不公平高价的行为，提高消费者边际支出，降低消费者剩余，同时使当事人在管道天然气供应及管道设施安装服务市场的盈利能力及市场势力得到增强，影响市场中资源的有效配置，具有反竞争效果。该行为违反了《反垄断法》第十七条第一款“禁止具有市场支配地位的经营者从事下列滥用市场支配地位的行为：（一）以不公平的高价销售商品或者以不公平的低价购买商品”之规定，构成滥用其市场支配地位实施不公平高价行为。

（二）无正当理由限定交易相对人只能与其进行交易

**1、主要事实**

当事人通过合同约定并设定追溯优惠、照付不议条款等惩罚性措施，限定交易相对人只能与其进行交易。当事人在推行高污染燃料锅炉或者燃煤工业窑炉整治中，按照宜兴市政府要求，给予用户一定幅度的优惠。当事人与部分非居民用户签订的《天然气供用合同》中约定“用方在享受宜兴市高污染燃料锅炉大气污染整治优惠气价的有效期内，如未经供方同意擅自改用第三方的气源或燃料，则供方有权追溯用方已享受的优惠气价，即用方在合同期内的所有气价均按优惠前的价格执行。如用方想从其它燃料再改用天然气，也不再享受该气价的优惠。”或“用方在享受宜兴市燃煤工业窑炉整治优惠气价的有效期内，如未经供方同意擅自改用第三方的气源或燃料，则供方有权追溯用方已享受的优惠气价，即用方在合同期内的所有气价均按优惠前的价格执行。如用方想从其它燃料再改用天然气，也不再享受该气价的优惠。”当事人按照约定对用户燃气工程及气价给予优惠，同时将优惠气价作为谈判条件，以合同形式明确当事人为用户唯一气源或燃料的供应商。经查，上述条款存在于当事人2015至2018年与用户所签合同中，根据当事人统计共涉及非居民用户296户。此外，在当事人与部分非居民用户签订的《天然气供用合同》中约定“用方承诺在合同有效期内，供方为用方的唯一气源供应商，用方不得擅自改用第三方的气源或燃料”，经查上述条款出现在2015年至2018年所签合同中，根据当事人统计共涉及非居民用户408户。为保证上述条款的落实，当事人在与部分用户签订的《天然气供用合同》中还约定“如用方在合同有效期内，擅自改用第三方的气源或燃料，用方仍需按照付不议（即在市场变化情况下，付费不得变更，用户用气未达到此量，仍须按此量付款）条款约定的气量支付照付不议金额……”，从而约束和限制用户改用第三方气源或燃料。当事人在执法机构调查过程中意识到存在的问题，主动组织对《天然气供用合同》中上述条款内容进行了修改。

**2、定性分析**

当事人以合同形式明确其为用户唯一气源或燃料的供应商，并设定追溯优惠或照付不议条款，极大地增加了签约用户的违约责任，从而防止用户向其他潜在的供应商转移。当事人的合同约定实际上对用户设定了数量强制义务，由于当事人的行为，即使市场上存在当事人的竞争者可以向用户供应商品，但用户选择与其合作将被追溯已享受的优惠，或者需要按照照付不议条款约定的气量支付气费款，不具有经济合理性，因此其限定交易效果十分明显。当事人设定的追溯优惠和照付不议条款是当事人滥用其市场支配地位对用户变相实施的经济惩罚，当事人的行为改变了用户潜在的消费意愿，限制了用户自主选择权，实际上形成对下游用户及其需求的锁定，提高了用户对当事人的依赖性，进一步巩固了当事人在管道天然气供应及管道设施安装服务市场的支配地位，破坏了正常的市场秩序和竞争机制，不利于其服务质量、管理水平的创新和提高，导致社会福利水平下降。

**3、当事人实施上述行为无正当理由**

针对上述行为，当事人提出了为防止“煤改气”后部分客户再返用煤、油等非清洁能源而制定相应约束条款以及合同版本套用错误等申辩理由。本机关认为，上述理由不具有正当性。理由如下：一是虽然宜兴市政府要求当事人给予用户优惠，但是并没有要求当事人以违反法律、侵害用户合法权益的形式在使用气源或燃料上对用户进行约束，因此当事人以此来申辩其排他性协议的正当性并无依据。二是调查显示，当事人与部分客户签订含有上述条款的《天然气供用合同》，签订时间和合同有效期均超出宜兴市政府两项整治活动的有效期。宜政办发〔2015〕20号文件明确自2015年至2016年6月30日开展高污染燃料锅炉大气污染整治行动，2017年11月宜政发〔2017〕158号文件规定对全市范围内49座燃煤工业窑炉在三年内完成清洁能源替代或淘汰关停。如当事人与无锡市祖平食品科技有限公司的《天然气供用合同》，签订时间为2017年5月26日，合同有效期限至2021年12月31日，签订时间不在宜兴市政府两项整治活动中任何一项的有效期内，并且上述排他性条款在合同期内一直有效。合同中含有上述排他条款的用户中有169家为不属于两项整治活动中任何一项的普通用户，所签合同也含有上述条款，如：宜兴市晶阳耐火材料有限公司。三是合同版本套用错误是由当事人自身经营管理不善造成的，相应的后果理应由当事人承担，不能作为实施违法行为的理由。综上，本机关认为，当事人限定交易相对人只能与其进行交易的行为无正当理由。

本机关认为，当事人通过合同约定并设定追溯优惠、照付不议条款等惩罚性措施，限定交易相对人只能与其进行交易，具有明显的排除、限制竞争的效果。该行为违反了《反垄断法》第十七条第一款“禁止具有市场支配地位的经营者从事下列滥用市场支配地位的行为：……（四）没有正当理由，限定交易相对人只能与其进行交易或者只能与其指定的经营者进行交易”之规定，构成滥用市场支配地位实施限定交易的行为。

（三）无正当理由在交易时附加其他不合理条件

**1、主要事实**

限定用户预付款金额并设定罚则。在当事人2015-2016年与非居民用户签订的《天然气供用合同》中存在如下条款“在按照双方约定的供气时间之前，用方应当向供方支付下列公式计算的预付款，预付款计算公式：预付款金额=日供气量×天然气价格×7天……”；“用方在收到结算单的三个日历日内（含收到结算单之日）付清账单列明的费用。若到期用方未能付清账单所列费用，从到期日起按照所欠款项的每日3‰计算加收滞纳金”；以及“结算单中应注明用方届时应付的款项，其金额为用方在前一个抄表结算周期已提取的天然气的应付款额减去用方按照第4.3.1条已事先支付的预付款金额，再加上用方应为下一结算周期支付的预付款金额所得的计算结果”。在当事人2016-2018年与非居民用户签订的《天然气供用合同》中存在如下条款“双方一周（二周、四周）为一个结算账期。用方在燃气账户中充值燃气费，账户中所充值燃气费用来抵扣结算账期内所使用的燃气费用。同时用方在结算账期日后三个日历日内（含结算账期日）为下个结算账期所使用的燃气充值气费，充值气费数额等同上个结算期的结算单数值”；以及“用方在收到结算单的三个日历日内（含收到结算单之日）付清下个结算账期所使用的燃气充值气费，充值燃气费数额等同上个结算账期的结算单数值。若到期用方未能付清账单所列费用，供方从到期日起按照每日不超过应缴气费1‰计算向用方收取违约金”（或“供方将从逾期之日起每日向用方收取违约金，违约金的收取标准为中国人民银行公布的同期流动资金贷款利率的1.3倍”）。经向下游用户调查发现，用户在与当事人签订《天然气供用合同》时，预付款（充值气费）金额、结算周期均由当事人指定，并设定预付款（充值气费）到期未付加收滞纳金的逾期罚则。当事人在执法机构调查过程中意识到存在的问题后进行了整改。

**2、定性分析**

由于当事人在管道天然气供应及管道设施安装服务市场具有支配地位，用户在交易过程中处于弱势地位，对当事人给定的上述合同条款没有协商的权利，无法提出异议，所附加的不合理条件具有明显的强制性。为保证正常用气，用户只能按照合同约定的期限缴纳限定数额的预付款（充值气费），从而被剥夺了决定缴费金额和缴费时间的自主权。当事人通过设定逾期罚则进一步强化了合同对签约用户的约束力，如果用户违约将要支付额外的滞纳金，这极大地增加了签约用户的违约责任。因此，当事人限定非居民用户预先缴纳燃气费预付款（充值气费）金额、结算周期，属于在交易时附加不合理限制条件；在上述合同中设定预付款到期未付加收滞纳金的逾期罚则，属于交易时在价格之外附加不合理费用。当事人的行为造成预付款（充值气费）始终沉淀在当事人账户，占用下游用户资金，侵害了用户权益；巩固了当事人在管道天然气供应及管道设施安装服务市场的支配地位，有效维持了其市场势力，产生反竞争效果。

**3、当事人实施上述行为无正当理由**

当事人针对其附加不合理交易条件向用户收取气费预付款的行为，提出如下理由：一是上游气源企业向当事人收取气费预付款，造成当事人资金周转压力大；二是当事人为避免用户拖欠气费。本机关认为，当事人的申辩不具有正当性，理由如下：一是上游气源企业向当事人收取气费预付款与本案没有关联性，当事人不能以此作为其与用户供气交易的条件，从而限定用户缴纳预付款的金额并设定逾期罚则；二是当事人没有证据证明自身所面临的拖欠气费这一现象的严重程度。当事人控制着当地管道天然气供应，正常情况下，多数下游用户并不愿意拖欠气费，影响自身生活或正常经营。对恶意拖欠气费，当事人可通过法律手段维护自身合法权益，而不能将这种经营风险违规转嫁给广大用户。因此，本机关认为当事人实施上述行为无正当理由。

本机关认为，当事人限定用户预付款金额并设定罚则的行为，扰乱了市场竞争秩序，对相关市场产生了明显的排除、限制竞争效果。该行为违反了《反垄断法》第十七条第一款“禁止具有市场支配地位的经营者从事下列滥用市场支配地位的行为：……（五）没有正当理由搭售商品，或者在交易时附加其他不合理的交易条件”之规定，构成滥用市场支配地位在交易时附加其他不合理的交易条件的行为。

六、违法所得和上一年度销售额

当事人因实施垄断行为获取了不正当利益，其多得收入即为违法所得。在当事人前述滥用市场支配地位的违法行为中，向居民用户收取高额采暖增容费、在非居民用户燃气管道安装工程上收取不公平高价行为可计算违法所得。经查，截止调查启动时当事人统一建设的非居民燃气管道安装工程项目共收取安装费48,656,624元，以抽样工程合同金额与第三方机构造价评估金额偏离比例计算，当事人非居民燃气管道安装工程违法所得为5,585,780元；由于当事人收取的居民用户采暖增容费2,661,753元已主动退还用户，不再计收违法所得，故认定当事人违法所得为5,585,780元。

本案调查的上一年度为2018年，根据从当事人提取的财务数据，当事人2018年度销售额为1,742,822,016元。

七、主要证据及证明事项

证据组一：当事人营业执照、公司章程、法定代表人及有关人员身份证复印件、关于成立宜兴港华燃气有限公司的中外合资合同、宜兴港华燃气有限公司经营情况、管理人员信息及相关人员通信录等，证明当事人的主体资格。

证据组二：《市政府关于批准<政府支持港华燃气备忘录>的批复（宜政发〔2001〕286号）》、《市政府办公室关于规范新建住宅小区供水、污水、燃气、环卫、雨水等公用设施建设的通知（宜政办发〔2011〕53号）》、《市政府办公室关于推进餐饮场所燃气管道建设的实施意见（宜政办发〔2017〕161号）》、《关于规范管道燃气工程统建工作的批复（宜公用〔2015〕14号）》、《高污染燃料锅炉大气污染整治工作方案（宜政办发〔2015〕20号）》、《宜兴市燃煤工业窑炉整治三年行动计划（2017-2019）（宜政发〔2017〕158号）》、《市政府办公室关于进一步加强瓶装燃气安全管理的意见（宜政办发〔2017〕122号）》等政府文件，国信协联总工程师询问笔录、国信协联生产数据汇总、国信协联供热区域情况说明（附图）、国信协联和桥线供热管网图、国信协联芳桥周铁线集中供热管网图、国信协联经济开发区线供热管网图、国信协联用气单位行业分布及用量表、国信协联用气价格表附购气凭证、2016-2018年江苏国信协联生产数据汇总，宜兴市统计局2016年、2017年、2018年规上工业企业综合能源消费量、2016-2018年规模以上企业能源消耗明细（电子）、宜兴市燃气管理服务中心主任询问笔录、天然气数据统计表和液化石油气数据统计表、瓶装液化石油气供气企业名录及相关数据统计表、宜兴市液化石油气供应点主管询问笔录，当事人关于工程资质情况说明及佐证、相关人员询问笔录、2017-2018年LNG采购明细、2017-2018年LNG销售明细表、涨价前后30日用气情况统计表、2015-2018年度审计报告等，证明当事人具有市场支配地位。

证据组三：当事人客户服务部总监询问笔录、关于新老小区配套采暖的情况说明、关于采暖费用收取的说明、关于居民采暖费/换表费不同时间段的收费说明、民用表具与燃具匹配关系、关于2015年7月之前居民用户收取换表费的情况说明、2015-2019年收取居民用户扩容费明细、2015-2018收取扩容费不在收费标准内的情况说明，采暖表具支出材料费等统计情况、采暖表具支出统计表、年度采购综合平均价、表具成本情况统计、表具购入发票，采暖安装费/换表费退款情况说明及佐证等，证明当事人存在向居民用户收取高额采暖增容费的不公平高价行为，以及主动进行退费的情况。

证据组四：当事人关于工程资质情况说明及佐证、《关于规范管道燃气工程统建工作的请示》、宜兴市公用事业管理局《关于规范管道燃气工程统建工作的批复（宜公用〔2015〕14号）》、当事人燃气管道工程收费和实际支付承包商数据、2015-2018年度审计报告、燃气管道安装工程项目收支明细表、非专用管道工程退费情况统计表及退费凭证，工程造价评估核算抽样名单、第三方机构工程造价咨询报告书（1），当事人工程造价复核申请、再评估三方补充协议、第三方机构工程造价咨询报告书（2）等，证明当事人存在在非居民用户燃气管道安装工程上收取不公平高价行为。

证据组五：《高污染燃料锅炉大气污染整治工作方案（宜政办发〔2015〕20号）》、《宜兴市燃煤工业窑炉整治三年行动计划（2017-2019）（宜政发〔2017〕158号）》、部分《天然气供用合同》，当事人市场部经理询问笔录、关于“不得擅自改用其他燃料”的说明、关于相关合同条款的说明及项目明细清单、对煤改气的情况说明及优惠客户清单、含照付不议条款的客户清单，部分用户询问笔录及相关合同，当事人非居民“天然气供用合同”有关条款删除、重新签署合同的说明等，证明当事人存在通过合同约定并设定追溯优惠、照付不议条款等惩罚性措施，限定交易相对人只能与其进行交易的行为，以及进行整改的情况。

证据组六：部分《天然气供用合同》、充值缴费告知书、选择缴费方式告知书、客户缴费明细账、部分用户询问笔录及相关合同缴费凭证等，当事人关于“预付款及违约金”等合同条款的说明、关于“先款后气”用户调整情况说明、关于固定账期已充气费退还情况说明等，证明当事人存在限定用户预付款金额并设定罚则的行为，以及进行整改和退费的情况。

证据组七：截止调查启动时燃气管道安装工程项目收支明细表、非专用管道工程退费情况统计表及退费凭证、第三方机构工程造价咨询报告书（2），当事人2015-2018年度审计报告等，证明当事人违法所得和上一年度销售额。

证据组八：调查通知书及送达回证、现场笔录，当事人自查自纠报告、整改报告、询问笔录等，证明执法调查程序和当事人对违法行为的认识和意见。

八、处理意见及依据

根据《反垄断法》第四十七条“经营者违反本法规定，滥用市场支配地位的，由反垄断执法机构责令停止违法行为，没收违法所得，并处上一年度销售额百分之一以上百分之十以下的罚款。”以及《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）第三十二条“当事人有下列情形之一，应当从轻或者减轻行政处罚：（一）主动消除或者减轻违法行为危害后果的”，依法应当对当事人责令停止违法行为，没收违法所得，并考虑违法行为的性质、程度和持续时间等因素处以相应的罚款，对符合相关法定条件的，依法从轻或者减轻处罚。当事人滥用其在管道天然气供应及管道设施安装服务市场的支配地位，在经营活动中实施了以不公平高价销售商品，无正当理由限定交易相对人只能与其进行交易，以及无正当理由在交易时附加其他不合理条件等违法行为。在执法机构调查初期，当事人具有不予配合、拖延检查进展等情节。经执法人员普法教育，当事人及时认识到违法行为及危害，能够较好地配合执法机构查清违法事实，且对其他可能违反《反垄断法》的行为进行了自查，发现并整改了向非居民用户转嫁非用户专有管道安装费、燃气管道安装工程款支付时间与合同签订时间绑定并要求全额付款等不合理行为，并积极主动地采取整改、退费等措施减轻违法行为危害后果。因此，为了达到制止违法、以罚促改、有效规范市场秩序的目的，按照过罚相当、惩教结合的原则，本机关决定：

（一）责令当事人停止违法行为；

（二）没收当事人违法所得5,585,780元，并处2018年度销售额2%的罚款34,856,440元，合计40,442,220元。

依据《行政处罚法》第六十七条规定，当事人自收到本处罚决定书之日起十五日内，携带本决定书原件，通过所在地任何一家农业银行网点现场缴纳罚款或者通过其他缴费方式，如支票、电汇等缴款至中国农业银行南京华茂大厦支行，地址：江苏省南京市鼓楼区江东北路269号，户名：省罚收入暂收款项，账号：10100201012001908，执法机关代码：165001。到期不缴纳罚款的，依据《行政处罚法》第七十二条规定，每日按罚款数额的百分之三加处罚款，并申请人民法院强制执行。

当事人如对本行政处罚决定不服，可以自收到本处罚决定书之日起六十日内，向国家市场监督管理总局或者江苏省人民政府申请行政复议，或者自收到本处罚决定书之日起六个月内，依法向南京市中级人民法院提起行政诉讼。行政复议或者行政诉讼期间，本行政处罚决定不停止执行。

江苏省市场监督管理局

2021年11月17日