

广西壮族自治区市场监督管理局

垄断案件行政处罚决定书

桂市监反垄断〔2022〕1号

一、当事人基本情况

当事人：永福县供水公司

统一社会信用代码：914503262000806315

住所：永福县永福镇凤阁路

经营范围：自来水生产与供应；各类工程建设活动（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，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：五金产品批发；五金产品零售；日用百货销售（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）

二、案件来源及调查经过

（一）案件来源

2021年10月11日，我局收到群众书面举报，称当事人利用其在城市公共自来水供水服务市场的支配地位，在为个人及企业用户（以下简称用户）提供供水服务时，限定用户购买其供水材料、使用其提供的施工服务，否则不予供水。经对案件线索进行初核，举报人反映情况属实，我局于2021年11月18日对当事人涉嫌滥用市场支配地位的垄断行为立案调查。

（二）调查经过

调查期间，办案人员依法对当事人进行现场检查，询问调查相关单位和人员，制作询问笔录，提取相关文件、凭证等书证材料，多次听取当事人陈述意见，保障当事人合法权利。

三、违反法律、法规、规章的事实和证据

（一）调查认定的事实

1.本案相关市场界定为桂林市永福县城市公共自来水供水服务市场。

根据修改前的《中华人民共和国反垄断法》（以下简称修改前的《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（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

本案中，当事人向用户提供的商品主要是城市公共自来水供水服务。城市公共自来水是居民生活用水主要来源，桶装水、瓶装水主要用于生活饮用水，其价格和便利性无法与城市公共自来水供水相比，商品可替代性较弱。因此，本案相关市场中的商品范围界定为城市公共自来水供水服务。

（2）相关地域市场界定

本案中，当事人提供城市公共自来水供水服务的地域范围为桂林市永福县。城市公共自来水供水通过市政管网统一输送的特点，决定了当事人系该区域内唯一的城市公共供水企业，而用户在所属地域内只能选择本地供水企业提供的城市公共自来水供

水服务，不存在同类经营的竞争关系。因此，本案相关市场中的地域范围界定为桂林市永福县地域范围。

综上所述，本案相关市场界定为桂林市永福县城市公共自来水供水服务市场。

2.当事人在相关市场具有市场支配地位。

《反垄断法》所称市场支配地位，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。是否具备市场支配地位，是判断经营者行为能否构成滥用市场支配地位违法行为的前提。

经查明，桂林市永福县公共自来水供水服务由当事人独家提供，当地无其他可替代的供水来源。当事人在桂林市永福县城市公共自来水供水服务市场的市场份额为 100%，独享供水服务的垄断经营权。因公用企业本身所具有的自然垄断属性，使城市公共供水服务具有不可替代性、无可选择性、公益性等特点。在本案相关地域市场内，用户对当事人在城市公共供水服务上具有完全的依赖性。城市公共供水管网及其附属设施属于城市基础设施的重要组成部分，是公共资源的一部分，且《城市供水条例》对经营城市公共供水服务有着严格的主体资格准入要求。城市公共供水管网及其附属设施投资大、难度高、成本收回周期长的特点，以及自然资源的有限性、水质工艺标准的严格性，决定了相关地域市场内无同类经营者。

因此，根据修改前的《反垄断法》第十八条、第十九条规定，认定当事人在桂林市永福县城市公共自来水供水服务市场具有市场支配地位。

3.当事人滥用市场支配地位，没有正当理由，限定用户只能与其进行交易。

2017年以来，当事人在提供供水服务时，通过设置报装流程、签订施工合同、设置施工人员必须持有职业技能资格证、施工材料必须有检测机构证明等要求，限定用户只能选择由当事人负责供水施工、购买当事人供水材料，否则不予开通用水。

当事人提供的《企业用户用水报装办理一次性告知单》中注明“办理流程：（企业用户）提出报装申请，我公司技术人员现场勘查并作出施工方案，签订施工合同及用水协议后交费，施工装表通水”，从部分房地产开发公司提供的《供水工程施工合同》来看，合同均约定“承包方式为乙方（当事人）承接施工，以包工包料的方式承包”，明确企业用户只能委托当事人供水施工，并购买当事人供水材料，具有一定强制性。

从当事人提供的《个人用户自行安装计量装置须提供的证明材料》来看，当事人提出个人用户自行安装计量装置须提供五方面证明材料，其中第四方面要求“施工人员须持给排水道安装职业技能资格证”，但根据《人力资源社会保障部关于公布国家职业资格目录的通知》要求，国家职业资格目录内除准入类职业资格一律不得与就业创业挂钩，水生产、输排和水处理人员属于水

平评价类，不得作为就业前提条件。当事人提供的《居民用户用水报装办理一次性告知单》，虽注明“用户报装水表可自行选择有安装资质的公司进行安装，也可选择由我公司安装”，但有个人用户在笔录中表示，除施工人员职业资格证书外，已按当事人要求提供其他证明材料，但当事人仍以各种理由拒绝其自行安装。

根据当事人与用户签订的《市政给水管网接入协议》，对于用户自行在建筑红线内安装给水管道、计量装置、阀门及配件等供水设施的，即使符合国家标准并提供产品合格证、涉及饮用水卫生安全证，当事人仍有权送第三方检测机构进行检测，待所使用的产品完全符合质量、卫生要求后，方可接驳进入市政供水管网。经调查，当事人通过与用户签订上述协议的方式，明确要求如果是用户自己购买的材料，需要送到检测机构检测，但实际上，如果由当事人提供材料，则仅是在购进时具备合格证明，从未经第三方机构检测、出具检测合格证明。送到检测机构检测这一前置条件，无法律依据。当事人变相设置通水障碍，迫使用户为能够实现顺利供水而不得不购买其供水材料。

《城市供水条例》第十六条规定“城市供水工程的设计、施工应当委托有相应资质证书的单位承担”，上述规定并未要求用户一定要使用供水公司提供的施工服务，也未要求施工人员必须持有职业技能资格证；第二十八条规定“用水单位自行建设的供水管道连接的户外管道及其附属设施，必须经城市自来水供水企

业验收合格并交其统一管理”，上述规定并未要求用户一定要使用供水公司提供的供水设施。当事人以用水安全和管理为由，通过设置报装流程、签订施工合同、变相设置施工人员必须持有职业技能资格证、施工材料必须有检测机构证明等通水的前置条件，限定或变相限定用户在申请供水时只能使用其提供的施工服务，只能向其购买供水材料，否则不予通水，没有法律、法规和政策依据，不具有正当理由。

4.当事人的行为排除、限制了市场竞争，损害了交易相对人利益。

（1）当事人的行为排除、限制了供水施工服务、供水材料市场公平竞争。

供水工程施工服务、供水材料市场本是开放竞争的市场，只要符合国家、行业、地方标准规范的施工服务、材料都可以进入市场公平竞争。当事人的做法属于将其在城市供水的市场支配地位延伸到供水施工服务、材料市场上，限制、排除了其他经营者的市场竞争，阻碍潜在的竞争对手进入该市场，导致一些具备资质的合法经营者难以在本案相关地域市场开展竞争，排除、限制了全国统一大市场和公平竞争市场环境的形成。

（2）当事人的行为限制了用户的自主选择权等合法权益。

由于当事人在其供水范围内独家提供自来水供水服务，掌握着供水工程审核验收和接驳通水职能，用户为确保工程工期和顺利验收，正常通水，避免不必要的经济损失，不得不将供水工程

的施工服务和材料设备采购全部交由当事人承揽，从客观上来说导致其无法根据自身实际实现资源的最优配置，损害了用户的自主选择权等合法权益。

（二）主要证据（略）

四、当事人陈述、申辩的采纳情况及理由

2022年11月4日我局向当事人送达了《垄断案件行政处罚告知书》（桂市监反垄断告〔2022〕1号），将我局拟作出行政处罚的事实、理由、依据及处罚内容进行告知。2022年11月10日当事人向我局作出书面陈述、申辩，当事人认为：（一）其具有《关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》第十二条、第十四条第（二）（三）项规定的情形，不应作出如此重的处罚；（二）截止2022年10月，尚有债务2250万元，无能力缴纳31万余元的罚款。

我局认为，当事人作为承担供水公共服务职能的公用企业，滥用其在供水市场的支配地位，没有正当理由，限定用户只能与其进行交易的行为排除、限制了供水施工服务、供水材料市场的公平竞争，限制了用户的自主选择权等合法权益，损害了社会公共利益。其违法行为从2017年起即存在，持续时间较长，且在调查期间，执法人员多次教育才予整改。因此，当事人的违法行为不属于《关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》规定的“违法行为轻微，社会危害性较小的”情形；其有债务无力缴纳罚款不能成为减免处罚金额的正当理由。

综上，我局不采纳当事人陈述、申辩的理由。

五、行政处罚的依据和内容

当事人限定用户接受其提供的供水施工服务和材料行为，违反了修改前的《反垄断法》第十七条第一款第（四）项“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”的规定，构成滥用市场支配地位行为。该行为排除和限制了正常的市场竞争，破坏了公平竞争的市场环境，损害了交易相对人的利益。

鉴于我局开展调查期间，当事人经我局执法人员多次教育后，能够积极配合调查，主动提交相关证据材料，对存在的问题据实说明，并对违法行为有深刻认识，事后积极整改，规范了用户自来水的安装申报流程，归还自来水用户供水设施自行安装的自由选择权，且主动消除先前违法行为的消极影响。根据修改前的《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的百分之一以上百分之十以下的罚款”及第四十九条“对本法第四十六条、第四十七条、第四十八条规定的罚款，反垄断执法机构确定具体罚款数额时，应当考虑违法行为的性质、程度和持续的时间等因素”的规定，拟对当事人作如下处理：

（一）责令停止违法行为；

(二)对当事人按2020年度销售额10,400,354.96元的3%予以罚款312010.65元。

根据《行政处罚法》第六十七条规定,当事人应当自收到本行政处罚决定书之日起十五日内,根据本行政处罚决定书,携缴款码到17家中央财政非税收入收缴代理银行(工商、农业、中国、建设、交通、中信、光大、华夏、浦发、北部湾、农信社、招商、兴业、邮蓄、广发、民生、桂林)任一银行网点或者网上银行缴纳罚款。缴款码为:*****。

根据《行政处罚法》第七十二条规定,当事人逾期不履行行政处罚决定的,我局可以采取以下措施:(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,向国家市场监督管理总局申请行政复议;或者自收到本行政处罚决定书之日起六个月内,依法向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。

广西壮族自治区市场监管局

2022年11月14日