

# 山东省市场监督管理局 行政处罚决定书

鲁市监行处字〔2023〕5号

## 一、当事人基本情况

当事人名称：华能日照热力有限公司

统一社会信用代码：91371100MA3C6A37XK

成立日期：2016年2月2日

地址：日照市东港秦楼街道胶南路38号

主要经营范围：城市供热建设、维护及运营；供热工程设计与施工；供热设施设备安装及维护；供热设备部件加工及销售；电力销售。

## 二、案件来源、调查经过及采取行政强制措施的情况

### （一）案件来源

2020年7月，本机关收到举报，反映当事人存在涉嫌滥用市场支配地位的情况，请市场监管部门依法调查处理。

### （二）调查经过

根据举报，本机关通过对相关受热用户的调查和日照市相关部门的走访，以及对当事人的初查，认为举报情况属实，遂于2020年8月31日依据《中华人民共和国反垄断法》（本案行为发生在《中华人民共和国反垄断法（2022修正）》施行前，按照新旧法律适用原则，仍适用修改前的《中华人民共和国反垄断法》，以下简称修改前的《反垄断法》）立案。之后，本机关对

当事人和相关受热单位进行调查取证，所提证据相互印证，形成当事人涉嫌滥用市场支配地位的证据链。案件调查过程中，本机关多次与当事人进行沟通，听取陈述意见。

### （三）采取行政强制措施的情况

本机关在调查过程中未采取行政强制措施。

## 三、违法事实及相关证据

### （一）本案相关市场界定

修改前的《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

本案中，当事人提供的商品主要是城市公共管网供热服务。从需求替代角度看，对于城市内居民及工商业用户在日常生活和生产经营过程中供热需求一般通过使用城市公共管网供热或自建供热设施解决。对于大多数用热户而言，自建供热设施在环保审批、投资、场地等方面存在困难或问题，难以替代城市公共管网供热服务。市场上销售的电力供热、燃气供热产品多用于小范围的生活供热，在供热面积和供热能效上与城市公共管网供热差距大，难以形成普遍替代。从供给替代角度看，其他经营者想要提供城市公共管网供热服务，需获得政府规划审批并投入大量资金进行管网建设，经济成本和时间成本均较高，短期内较难转换为城市公共管网供热企业。因此，城市公共管网供热构成单独的相关商品市场，本案的相关商品市场界定为城市公共管网供热服务市场。

## 2. 相关地域市场

根据《山东省供热条例》的相关规定，供热主管部门依据城市、县城总体规划组织编制本行政区域的供热专项规划，经法定程序批准后实施。根据城市建设统一规划、合理布局的原则，城市管网供热布局应实现社会效益、环境效益和经济效益的统一，跨区域管网铺设成本过高且缺乏经济合理性。在日照市人民政府关于《日照市供热专项规划》的批复中，针对当事人的供热区域进行了专项规划，主要范围为日照市主城区。因此，本案相关地域市场界定为日照市主城区。

综上，本案的相关市场界定为日照市主城区城市公共管网供热服务市场。

### （二）当事人在相关市场具有市场支配地位

修改前的《反垄断法》第十七条第二款规定，本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。城市公共管网供热是城市内居民生活和经营者生产经营的必需品，居民和经营者对区域内的公共管网供热提供者具有很强的依赖性。而其他经营者想要进入城市公共管网供热服务市场需投入大量的时间和经济成本。当事人是日照市人民政府确定的主城区供热规划范围内公共管网供热的唯一提供者，当地居民和经营者对当事人的公共管网供热具有很强的依赖性。根据修改前的《反垄断法》第十八条、第十九条关于经营者市场支配地位的规定，当事人在日照市主城区供热规划范围内公共管网供热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. 限定开发建设单位采购安装当事人的用热计量装置

当事人依据日照市相关部门《关于进一步增强服务意识提高气暖专营设施设备建设验收工作效率的通知》的规定，要求 2018 年 8 月 20 日之后的日照市新建小区内的用热计量装置，一律由当事人负责采购、安装、维护使用，采购安装费用，由开发建设单位与当事人按照合同约定，由开发建设单位缴纳（相关部门滥用行政权力排除限制竞争问题已另案处理）。2020 年 6 月，日照市某开发建设单位建设的小区因未购买当事人的用热计量装置，导致该小区内安装的其他用热计量装置无法通过当事人的供热验收。本机关立案调查后，当事人未再对该开发建设单位安装的其他用热计量装置提出异议，并且对该小区通过了供热验收。

根据《山东省供热条例》等相关规定，居住建筑应当安装依法检定合格的用热计量装置，并未要求用热计量装置由供热企业提供。虽然当事人实施的限定行为是被动遵守相关部门文件导致，但是该行为及其依据的相关部门文件亦不能违反《反垄断法》，不能作为当事人实施限定交易行为的正当理由。当事人作为日照市主城区供热管网规划区域内唯一的城市供热经营许可企业，在日照市主城区城市公共管网供热服务市场具有市场支配地位，没有正当理由对开发建设单位实施了限定采购安装其用热计量装置的行为，使开发建设单位无法自行选择热计量装置的交易对象，排除、限制了热计量装置销售市场的竞争。

#### 2. 对企事业单位的供热收费方式实施差别待遇

通常情况下，对具备用热计量条件的企事业单位，供热企业

应当按用热计量收费，这既节约了用热资源，也节约了企事业单位用热成本。当事人在 2018 年冬季供热时，对已安装热计量装置的企事业单位，按用热计量收费。2019 年冬季供热时，当事人在没有正当理由的情况下，对本案涉及的企事业单位改变收费方式，由 2018 年的按用热计量收费改成按面积收费。在此期间，其他具备用热计量条件的同类型企事业单位仍按用热计量收费。

涉案企事业单位已完成热计量装置的安装并在案发前已经按用热计量收费，个别涉案企事业单位为了按用热计量收费，专门委托机构对热计量表进行过检验，而当事人却未提供书面证据证明涉案企事业单位不符合用热计量条件。因此，涉案企事业单位与其他具备用热计量条件未被改用按面积收费的企事业单位，与当事人在供热交易上具备相同的交易条件，当事人对涉案企事业单位改按面积收取供热费用没有正当理由，实行了差别待遇。

涉案企事业单位包括学校、商场、宾馆、机关等，具有阶段性停暖的特点，按用热计量方式收费有利于这些单位节约能耗和减少开支。当事人上述行为使相关企事业单位承担了更多经营成本和费用，不仅损害了涉案企事业单位的利益，按面积收取供热费用使涉案企事业单位在不必要的非用热时间受热，而且造成了热能资源的浪费。

本机关立案调查后，当事人对改变收费方式的涉案企事业单位改按计量收费，并且将 2019 年冬季多收的供热费退回。

另查明，当事人 2019 年度销售额为 425,982,204.65 元。

上述事实，主要有以下证据证明：（略）

#### **四、当事人陈述、申辩意见，以及是否采纳和理由**

调查期间，当事人分别于 2020 年 10 月 30 日和 11 月 3 日向

本机关提出中止调查申请，但当事人在中止申请书中未说明涉嫌滥用市场支配地位行为的具体事实，且在当事人提交中止申请书前，本机关已根据举报对相关开发建设单位和被改变热计量收费方式的企事业单位进行了调查，认为当事人构成涉嫌滥用市场支配地位行为。依据《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第二十九条第三款“反垄断执法机构对涉嫌滥用市场支配地位行为调查核实后，认为构成涉嫌滥用市场支配地位行为的，应当依法作出处理决定，不再接受经营者提出的中止调查申请”的规定，本机关不再接受当事人提出的中止调查申请。

当事人于2023年1月5日收到本机关送达的行政处罚告知书，在法定期限内未提出听证申请。

## 五、行政处罚的依据和决定

当事人的行为已违反修改前的《反垄断法》第十七条“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；（六）没有正当理由，对条件相同的交易相对人在交易价格等交易条件上实行差别待遇；”的规定，构成滥用市场支配地位，没有正当理由，限定交易相对人只能与其进行交易和对条件相同的交易相对人在交易价格等交易条件上实行差别待遇的行为。

依据修改前的《反垄断法》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，《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第三十七

条第三款“经营者能够证明其从事的滥用市场支配地位行为是被动遵守行政命令所导致的，可以依法从轻或者减轻处罚”的规定，及《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条“当事人有下列情形之一的，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”的规定，鉴于当事人已经退还全部违法所得，决定对当事人从轻处罚。

依据修改前的《反垄断法》第四十七条的规定，本机关对当事人作出如下行政处罚：处 2019 年度销售额百分之一的罚款 4,259,822.05 元。

当事人应当自收到本行政处罚决定书之日起十五日内，凭缴款编码将上述罚款通过山东省财政厅网站的“山东省非税收入统缴平台”缴纳。逾期不缴纳罚款的，依据《中华人民共和国行政处罚法》第七十二条的规定，本机关每日按罚款数额的百分之三加处罚款，并依法申请人民法院强制执行。

如对本处罚决定不服，当事人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或者山东省人民政府申请行政复议，也可以自收到本行政处罚决定书之日起六个月内向济南市中级人民法院提起行政诉讼。申请行政复议或者提起行政诉讼期间，本行政处罚不停止执行。

山东省市场监督管理局

2023 年 4 月 3 日

---

本文书一式两份，二份送达，一份归档。