天津市市场监督管理委员会

行政处罚决定书

津市监稽罚字〔2019〕J1号

一、当事人情况

当事人：天津市自来水集团有限公司

主体资格证照名称：营业执照

统一社会信用代码：91120000103069334G

住所：和平区建设路54号

法定代表人：魏立和

二、案件来源及调查经过

2016年本委在监督检查中发现天津市自来水集团有限公司涉嫌滥用市场支配地位的违法行为，经前期核查，本委于2017年10月将核查情况上报原国家工商行政管理总局。2017年11月21日，本委依据原国家工商行政管理总局授权对当事人滥用市场支配地位垄断行为予以立案调查。

三、违法事实及相关证据

**（一）本案相关市场的界定**

《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，任何竞争行为（包括具有或可能具有排除、限制竞争效果的行为）均发生在一定的市场范围内。科学合理地界定相关市场，对识别竞争者和潜在竞争者、判定经营者市场份额和市场集中度、认定经营者的市场地位、分析经营者的行为对市场竞争的影响、判断经营者行为是否违法以及在违法情况下需承担的法律责任等关键问题，具有重要作用。《中华人民共和国反垄断法》（以下简称反垄断法）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，经查明，天津市市南主城区内城市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。目前天津市城区居民生活用水来源主要为城市公共自来水，而购买桶装水、瓶装水也仅用于生活饮用水。对于城区居民来说公共自来水是最便捷的用水来源，自建取水设施不具备可行性，而桶装水、瓶装水的供应虽然是城市供水服务的一种补充，但是其在价格和便利性上无法与城市公共自来水供水相比，商品可替代性较弱。同时城市公共自来水供应是房地产开发企业能够销售其商品房的必备条件，城市公共自来水供水服务供应是房地产开发企业对当事人最大的依赖所在，也是当事人在交易时附加不合理条件的基础。因此，本案的相关商品市场界定为城市公共自来水供水服务市场。

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天津市市南主城区。包括中心城区的和平区、河西区、南开区、红桥区、西青区、津南区、部分北辰区、东丽区部分产业园及静海区。当事人系该区域内唯一的城市公共供水企业。城市公共供水通过市政管网统一输送的特点，也决定了当事人具备唯一经营者地位，不存在同类经营的竞争关系，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供水服务，不存在可以获取其他可替代的地域市场。因此，本案的相关地域市场界定为天津市市南主城区。

综上所述，本案相关市场界定为天津市市南主城区所辖地域范围内的城市公共自来水供水服务市场。

**（二）当事人在相关市场具有市场支配地位的认定**

《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。

1.当事人在本案相关市场中的市场份额

在天津市市南主城区内只有当事人这一家城市公共供水企业。当事人提供的城市公共自来水供水服务所占市场份额为100%。

2.当事人在本案相关市场上的控制能力及其他经营者对其的依赖性

当事人公用企业地位由来已久。迄今为止，在本案相关市场中，当事人具备唯一经营者地位。当事人的公用企业性质及其唯一经营者地位，使得其具有控制城市公共供水与否、如何供应及其他相关交易条件的能力。当事人因公用企业本身所具有的自然垄断属性，使得其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。因此，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很强的依赖性，甚至具备完全的依赖性。

3.其他经营者进入本案相关市场经营的难易程度

《城市供水条例》、《天津市城市供水用水条例》等行政法规和规章，对经营城市供水有着严格的主体资格要求。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，以及自然水资源的有限性、水质工艺标准的严格性，决定了相关地域市场内同类经营者数量有限。

综上所述，根据《反垄断法》第十八条，认定当事人在天津市市南主城区所辖地域范围内的城市公共供水服务市场具有市场支配地位。

**（三）当事人利用市场支配地位在交易时附加不合理交易条件**

依据《天津市供水用水条例》的规定，二次供水设施是指为二次供水设置的水箱、水泵、闸阀、气压罐、电控装置、水处理设备、消毒设备、供水管道、泵房等设施。二次供水设施是城市高层建筑供水的必备设施。

当事人在供水经营中，利用其在供水范围公共自来水供水服务的支配地位，要求房地产开发企业自行建设二次供水设施时必须使用当事人指定的天津市华澄供水工程技术有限公司（以下简称华澄公司）生产的智能电控柜和远程监控子站。当事人在交易过程中附加的上述不合理交易条件，使房地产开发企业在二次供水设施施工单位的选择、材料设备的采购等方面没有自主选择权。具体通过如下方式实施：

1.当事人在办理二次供水业务进件时，对于自行建设二次供水设施的房地产开发企业，要求其提供建设委托书和由当事人统一印制的《新建二次供水设施自行建设保证书》后方可进件。“新建二次供水设施自行建设保证书”的内容有：我方向天津市自来水集团郑重承诺，保证该项目生活二次供水设施符合《天津市二次供水工程技术标准》、《天津市管网叠压供水技术规程》及自来水集团相关要求。其中：自来水集团相关要求包括《关于新建居民住宅二次供水设施配套建设监控系统的通知》（建公用〔2010〕525号）、《关于在二次供水新建和改造中使用指定电器控制柜的通知》（津水内字〔2009〕33号）和《新建二次供水主要设备材料入围厂家明细》。对于委托当事人建设二次供水设施的房地产企业，需与当事人签订“二次供水委托建设协议书”。“二次供水委托建设协议书”中也写明“保证该项目生活二次供水设施符合《天津市二次供水工程技术标准》、《天津市管网叠压供水技术规程》及自来水集团相关要求。”

《关于在二次供水新建和改造中使用指定电器控制柜的通知》（津水内字〔2009〕33号）由当事人于2009年制定，要求房地产公司在建设居民住宅二次供水设施中使用天津市华澄供水工程技术有限公司自主研发生产的HC系列电器控制柜。

《新建二次供水主要设备材料入围厂家明细》由当事人2014年制定，要求房地产公司在建设居民住宅二次供水设施中使用天津市华澄供水工程技术有限公司自主研发生产的HC系列电器控制柜和华澄公司生产的远程监控子站等主要设备材料。

2.当事人要求房地产公司在建设居民住宅二次供水设施中使用华澄公司自主研发生产的HC系列电器控制柜和华澄公司生产的远程监控子站。房地产开发企业为符合当事人的要求，多数将二次供水设施建设委托天津市华澄供水工程技术有限公司并向当事人提供委托书，委托书中明确由华澄公司建设远程监控系统。房地产开发企业在施工前与华澄公司签订施工合同，施工方式均采取包工包料的形式建设二次供水设施。同时须同华澄公司签订远程监控子站建设合同，由华澄公司采取包工包料的形式建设远程监控子站。少数开发商委托其他施工单位建设的二次供水设施的项目，其生活用水泵房也转包给华澄公司采取包工包料的形式建设，同时房地产公司也须将远程监控子站委托华澄公司以包工包料的形式建设。华澄公司按照当事人的要求，将其生产的电气控制柜使用于二次供水设施建设中，并建设远程监控子站。上述采用包工包料形式建设的工程中使用的电器控制柜均由华澄公司提供，开发商无法自主选择。远程监控子站均须由华澄公司建设，开发商无法自主选择。对于委托当事人建设二次供水设施的房地产企业，当事人提供的情况说明中写明“新建居民住宅二次供水设施的建设可由开发或建设单位委托自来水集团公司建设，也可自行组织建设，不论由谁建设均需选择入围范围内的设备、材料”。同时通过对委托当事人建设二次供水设施的天津相关房地产开发企业的调查显示，项目的二次供水设施也由华澄公司以包工包料的形式建设，也由华澄公司建设远程监控子站。

3.依据《天津市供水用水条例》第二十五条“二次供水设施竣工后，建设单位应当组织供水企业等有关单位进行验收，并将竣工验收报告向供水管理部门备案。未经验收或者验收不合格的，不得投入使用，供水企业不得供水。”的规定，当事人具有二次供水工程的审核验收职能。当事人利用这一职能，在二次供水设施施工前，要求房地产开发企业出具华澄公司建设远程监控子站工程款的凭证。

**（四）当事人附加不合理条件没有正当理由**

1.当事人附加指定二次供水设施使用的电器控制柜和远程监控子站的不合理交易条件行为，没有法律、法规和政策依据。

国务院《城市供水条例》、《天津市供水用水条例》和《天津市二次供水工程技术标准》分别对供水、二次供水的设计、施工和材料设备标准进行规范，但没有规定必须使用何种品牌或者哪个公司的材料设备。原天津市城乡建设和交通委员会发布的《关于新建居民住宅二次供水设施配套建设监控系统的通知》（建公用〔2010〕525号）文件中的《居民住宅二次供水监控系统建设标准（试行）》也没有规定远程监控子站必须使用的品牌和厂商。因此当事人附加其他不合理交易条件的行为，没有法律、法规和政策依据。

2.当事人附加指定二次供水设施使用的电器控制柜和远程监控子站的不合理交易条件行为，违背交易相对人的意愿。

本案调查中，涉及的9个房地产开发企业反映，不签订“新建二次供水设施自行建设保证书”，不选择包工包料的形式将二次供水设施建设交由当事人的控股子公司华澄公司施工和不选择华澄公司建设远程监控子站就无法办理接装手续，也无法获得供水服务。“新建二次供水设施自行建设保证书”是当事人制定的格式条款，并非双方自愿协商的结果。

**（五）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、限制了二次供水工程中其他合法经营者参与竞争，阻碍了市场公平竞争。

自来水二次供水设施的材料设备市场本应是开放的竞争市场，只要符合国家、行业、地方标准规范的材料设备都可以进入该市场公平竞争。当事人的行为实质上是借助其在相关市场上具有的市场支配地位，将支配地位的影响力不公平地强加到电器控制柜和远程监控子站销售市场，不公平地限制了市场竞争，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销售。

2.当事人附加不合理交易条件的行为，限制了交易相对方的自主选择权，损害了交易相对方的合法权益。

由于当事人在其供水范围内独家提供自来水供水服务，掌握二次供水设施验收职能，房地产开发企业为确保工程工期和顺利验收，按时向购房人交房，迫于当事人的市场支配地位，在二次供水设施中不得不使用当事人指定的电器控制柜和远程监控子站，限制了房地产开发企业的自主选择权

上述事实，主要有以下证据证明：

第一组证据：1.当事人营业执照复印件；2.当事人城市供水许可证复印件；3.天津水务集团有限公司关于所属自来水集团公司供水服务范围情况说明；4.变动企业产权信息登记表；5.天津市供水许可单位供水量明细；6.天津市取得供水经营许可证的企业明细表；7.天津市自来水集团有限公司相关情况说明；8.当事人变更法定代表人的档案查询资料。

证明事项：证明当事人的主体资格和供水区域。

第二组证据：由当事人提供的1.天津市自来水集团有限公司关于受理二次供水进件流程的说明；2.天津市自来水集团有限公司二次供水进件所需资料明细；3.新建二次供水设施自行建设保证书复印件；4.天津市自来水集团有限公司新安装申请书；5.正式水联系单、自建保证书、委托协议；6.自来水集团有限公司2014年至2017年进件台账；7.关于新建二次供水设施自行建设保证书的说明；8.关于在二次供水新建和改造中使用指定电器控制柜的通知（津水内字〔2009〕33号）；9.关于新建居民住宅二次供水设施配套建设监控系统的通知（建公用〔2010〕525号）；10.新建二次供水主要设备材料入围厂家明细；11.关于要求使用电器控制柜和远程监控子站等情况的说明；12.关于使用“新建二次供水主要设备材料入围厂家明细”的说明；13.市南区域住宅给水泵房审图意见；14.天津市自来水集团有限公司关于公用企业限制竞争和垄断行为突出问题的相关情况说明；15.当事人被授权委托人的询问笔录、授权委托书、身份证复印件。

证明事项：证明当事人指定在二次供水设施建设中使用华澄公司的电器控制柜和远程监控子站。

第三组证据：1.天津市华澄供水工程技术有限公司营业执照副本；2.天津市华澄供水工程技术有限公司环保设备分公司营业执照副本；3.二次供水泵房监控子站施工图预算书；4.电控柜审核报告；5.电控柜使用说明书；6.电控柜产品介绍；7.远程监控子站操作手册；8.华澄公司的情况说明；9.华澄公司网页截图；10.华澄供水商标注册证；11.华澄公司被授权委托人的询问笔录、授权委托书、身份证复印件；12.华澄公司和环保设备分公司的户卡材料。

证明事项：证明当事人指定在二次供水设施建设中使用华澄公司的电器控制柜和远程监控子站、华澄公司与当事人之间的关系及华澄公司与环保设备分公司的关系。

第四组证据：1.天津市11个房地产开发企业笔录、协议及票据；2.天津市1个二次供水设施施工建设企业情况调查表、协议、票据。

证明事项：证明当事人指定在二次供水设施建设中使用华澄公司的电器控制柜和远程监控子站。

第五组证据：1.天津市2家电控柜、远程监控子站生产企业情况调查表、产品说明书；2.二次供水工程技术规程（CJJ140—2010）；4.天津市二次供水工程技术规程（J10369—2016）。

证明事项：证明当事人指定在二次供水设施建设中使用华澄公司的电器控制柜和远程监控子站没有正当理由。

第六组证据：1.自来水集团现场检查笔录；2.自来水集团现场检查照片；3.华澄公司现场检查笔录。

证明事项：证明现场检查情况。

第七组证据：1.电器控制柜财务明细账及票据；2.远程监控子站财务明细账及票据；3.自来水集团情况说明；4.自来水集团2016年利润表；5.自来水集团2014、2015、2017年利润表、情况说明及华澄情况说明。

证明事项：证明当事人指定在二次供水设施建设中使用华澄公司的电器控制柜和远程监控子站的财务往来情况和当事人2016年的销售额。

2019年4月26日向当事人送达行政处罚听证告知书（津市监稽罚告〔2019〕J1号），当事人未提出陈述申辩意见，也未要求听证。

四、行政处罚依据和决定

当事人作为天津市市南主城区区域内唯一的城市公共自来水供水企业，对申请新装自来水业务的房地产开发企业附加在二次供水设施建设中须使用当事人控股公司-天津市华澄供水工程技术有限公司的智能变频控制柜和远程监控子站的不合理条件。当事人的行为违反了《反垄断法》第十七条第一款第（五）项“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”的规定。

当事人在案件调查过程中积极配合，主动提交相关证据材料，使案件查处工作进展顺利、效果明显，且当事人上述违法行为于2017年7月停止。鉴于上述情节，认定予以从轻处罚。

依据《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”的规定，责令当事人停止违法行为，并对当事人给予以下行政处罚：处2016年度销售额百分之三的罚款7438622.77元。

当事人应于收到本决定书之日起十五日内将罚（没）款缴到中国工商银行天津分行、中国农业银行天津分行、中国银行天津分行、中国建设银行天津分行、中国光大银行天津分行、天津银行、浙商银行天津分行所属网点等市财政指定非税收入收缴银行对公网点。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，本委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。

如对本行政处罚决定不服，可以于收到本决定书之日起六十日内依法向国家市场监督管理总局或者天津市人民政府申请行政复议，也可以于六个月内依法向天津市和平区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。

（印 章）

 2019年5月23日

**（本行政处罚决定信息将依法向社会进行公示）**

本文书一式两份，一份送达，一份归档。