浙江省市场监督管理局

行政处罚决定书

浙市监案〔2020〕8号

一、当事人基本情况

当事人：江山市殡仪馆（江山市公墓管理所）；

统一社会信用代码：12330881472061987U；

法定代表人：祝晨豪；

住所：浙江省江山市须江镇曹家坞1号；

主要职责：承担遗体接运、火化任务，提供殡葬礼仪、遗体处理等殡仪服务及殡仪丧葬用品销售等相关配套服务；承担墓穴建设、销售、管理和维护工作，提供骨灰的安葬和安放服务；提供遗体火化、遗体接运、冷藏、骨灰寄存四项殡葬基本免费服务；承担医院死亡遗体、刑事案件、非正常死亡遗体的接运、存放；承担殡葬服务多部门联办事项综合受理服务性工作；负责市公墓的规划建设、日常经营、管理；完成江山市民政局交办的其他任务。

二、案件来源及调查经过

根据江山市纪委监委移送，2020年7月20日本机关对当事人涉嫌滥用市场支配地位附加不合理交易条件行为进行立案调查。调查期间，本机关进行了现场检查、询问调查，提取了相关书证等材料，多次与当事人沟通，听取陈述意见。

2020年10月13日，本机关依法向当事人送达了《行政处罚听证告知书》，告知当事人涉嫌违反《中华人民共和国反垄断法》的事实、拟作出的行政处罚决定、理由和依据，以及依法享有陈述、申辩和要求举行听证的权利。当事人在法定期限内向本机关提交了书面陈述申辩意见，提出了听证申请。2020年10月20日当事人又向本机关撤回了听证申请。

三、违法事实及相关证据

（一）本案相关市场界定

依据《中华人民共和国反垄断法》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。本案相关商品市场为遗体火化服务市场，相关地域市场为江山市。

**1.本案相关商品市场为遗体火化服务市场。**当事人从事遗体火化服务业务。《浙江省殡葬管理条例》第十一条规定，本省行政区域，全面推行火化。根据浙江省民政厅发布的《2018年浙江省民政事业发展统计公报》，我省是目前全国唯一火化率100%的省份。当前在我省火化是遗体处理的唯一方式，遗体火化服务具有不可替代性、无选择性。因此，本案相关商品市场确定为遗体火化服务市场。

**2.本案相关地域市场为江山市。**从相关人员询问笔录、当事人成立的批文和情况说明证实，当事人提供遗体火化服务的范围是江山市，且是该区域内唯一的提供遗体火化服务的场所。《浙江省殡葬管理条例》第十七条规定，按本条例规定应当实行火化的人员在异地死亡的，应当就地火化；死亡地无火化殡仪馆的，应当就近火化。因特殊原因，丧主或者死者生前所在单位需要将遗体运回死者生前居住地火化的，应当持死者生前居住地市、县民政部门出具的证明，经死亡地市、县民政部门批准。因此，该区域内的遗体，一般情况下都必须在当事人处火化，不存在丧属可以获取的遗体火化服务其他可替代的地域市场。本案相关地域市场为江山市。

综上，本案相关市场确定为江山市遗体火化服务市场。

（二）当事人在相关市场具有市场支配地位

《中华人民共和国反垄断法》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。是否具有市场支配地位，是判断经营者行为能否构成滥用市场支配地位的前提。

**1.当事人在相关市场占有绝对的市场份额。**当事人在江山市遗体火化服务市场具有唯一的经营者地位。在上述区域死亡的遗体，除个别因特殊原因经相关民政部门批准运回死者生前居住地火化的外，其余都必须在当事人处火化，当事人在相关市场的市场份额为100%。在本案相关地域市场内，当事人不存在同类经营的竞争关系。

**2.丧属对当事人提供的遗体火化服务具有完全的依赖性。**因当事人是本案相关地域市场内唯一提供火化服务的经营者，一般情况下，该区域内死亡的遗体应在当事人处接受火化，当事人提供的遗体火化服务具有不可替代性、无选择性，丧属对当事人提供的遗体火化服务具有完全的依赖性。

**3.其他经营者进入遗体火化服务市场的难度较大。**殡葬服务业是国家特殊管制行业，根据《殡葬管理条例》规定，省、自治区、直辖市人民政府民政部门应当根据本行政区域的殡葬工作规划和殡葬需要，提出殡仪馆、火葬场、骨灰堂、公墓、殡仪服务站等殡葬设施的数量、布局规划，报本级人民政府审批。建设殡仪馆、火葬场，由县级人民政府和设区的市、自治区、直辖市人民政府的民政部门提出方案，报本级人民政府审批。利用外资建设殡葬设施，经省、自治区、直辖市人民政府民政部门审核同意后，报国务院民政部门审批。任何单位和个人未经批准，不得擅自兴建殡葬设施。因此，其他经营者要进入遗体火化服务市场的难度较大。

综上，根据《中华人民共和国反垄断法》第十八条、第十九条规定，认定当事人在江山市遗体火化服务市场具有市场支配地位。

（三）当事人滥用市场支配地位实施了附加不合理交易条件行为

根据《浙江省殡葬管理条例》规定，相关地域市场内的遗体火化服务只能由当事人提供；但骨灰盒等丧葬用品，经民政部门审核并向市场监管部门申领营业执照的经营者均可销售。2007年至2019年12月，当事人在向丧属提供遗体火化服务时，利用在江山市遗体火化服务市场具有的市场支配地位，对已在殡仪馆外自购骨灰盒的丧户实施“套盒”制度，即丧户在向殡仪馆外的商家购买骨灰盒后，委托商家向当事人定炉火化时，当事人以定炉时间准时服务等作为制约，要求该商家必须从当事人处再购买一个骨灰盒，不购买骨灰盒就定不到炉或不提供准时服务，购买骨灰盒的费用最终由相关丧户承担。

2018年4月20日，时任江山市殡仪馆主任郑寒柏召开班组长会议，决定将购买“套盒”的政策部分改为“罚款”，即丧户在向殡仪馆外的商家购买骨灰盒后，委托商家向当事人定炉火化时，当事人以定炉时间准时服务等作为制约，要求该商家必须向当事人缴纳“罚款”，不缴纳“罚款”的就定不到炉或不提供准时服务，“罚款”的价格为600元/次，向当事人缴纳的“罚款”最终由相关丧户承担。2018年11月12日、2019年4月1日郑寒柏又两次召开班组长会议，先后决定将“罚款”的金额分别提高到1000元/次、1500元/次。到2019年8月12日，当事人才停止执行上述“罚款”政策。

（四）当事人附加不合理交易条件的行为排除、限制了市场竞争，损害了其他骨灰盒经营者和丧属利益

丧属对在哪里购买骨灰盒、向谁购买骨灰盒享有自主选择权。当事人以定炉时间准时服务等方面作为制约条件，要求出售骨灰盒给该丧户的商家必须向当事人再购买一个骨灰盒或者向当事人缴纳“罚款”，再购买骨灰盒的费用或者缴纳的“罚款”最终均由丧属承担，限制了丧属的自主选择权，加重了丧属负担，损害了丧属合法权益，同时也损害了其他丧葬用品经营者的公平竞争权。

上述事实，主要有以下证据证明：

第一组证据：事业单位法人证书、《江山市机构改革与机构编制委员会关于对江山市民政局所属事业单位机构编制整合规范方案的批复》（江编〔2008〕66号）、《中共江山市委机构编制委员会关于印发江山市民政局所属江山市社会救助服务中心等6家事业单位机构编制规定的通知》（江编〔2020〕42号）复印件、江山市殡仪馆（江山市公墓管理所）情况说明，证明当事人从事遗体火化服务主体资格及具有遗体火化服务市场支配地位的事实；

第二组证据：江山市纪委监委移送材料、《江山市市场监管局关于江山市殡仪馆涉嫌实施滥用市场支配地位垄断行为的报告》（江市监〔2019〕117号），证明案件来源及当事人实施滥用市场支配地位行为的事实；

第三组证据：江山市殡仪馆党支部书记郑寒柏、办公室主任郑龙彪、车队队长陈明龙、职工徐林、出纳周媚霞和骨灰盒经营户等的询问笔录，骨灰盒政府采购合同及票据复印件等，证明当事人实施滥用市场支配地位行为的事实；

第四组证据：江山市殡仪馆2018年4月20日、2018年11月12日、2019年4月1日班组长会议记录，关于江山市殡仪馆徐林向周媚霞微信转账截屏图片的情况说明，证明当事人实施滥用市场支配地位行为的事实；

第五组证据：原江山市殡葬管理所的财务报表、江山市殡仪馆（江山市公墓管理所）情况说明，证明当事人2019年度销售额、2007年至2019年12月的违法收入的事实；

第六组证据：原衢州市工商行政管理局衢工商案〔2003〕36号处罚决定书，证明原衢州市工商行政管理局对当事人的同类违法行为实施过行政处罚的事实。

四、行政处罚依据和决定

本机关认为，当事人的上述行为违反了《中华人民共和国反垄断法》第十七条第一款第（五）项“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”的规定，构成滥用市场支配地位附加不合理交易条件的行为。

经核实，当事人2019年度销售额10853700元。2007年1月至2019年12月，当事人违法收入共计150024元，其中63400元已上交江山市纪检专户。

鉴于相关部门已对当事人的同类违法行为实施过行政处罚，当事人不积极整改，违法行为持续时间较长，当事人要求从轻处罚的陈述申辩意见不予采纳。根据《中华人民共和国反垄断法》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”和第四十九条“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，本机关责令当事人停止违法行为，决定对当事人作出如下行政处罚：

没收违法所得86624元，并处2019年度销售额6%的罚款651222元，共计罚没款737846元（大写：人民币柒拾叁万柒仟捌佰肆拾陆元整）。

根据《中华人民共和国行政处罚法》第五十一条规定，到期不缴纳罚款的，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。

当事人如不服本行政处罚决定，可在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浙江省人民政府申请行政复议，也可在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。

根据《浙江省行政处罚结果信息网上公开暂行办法》有关规定，本机关将通过企业信用信息公示系统、门户网站、专业网站等公示本行政处罚信息。

浙江省市场监督管理局

2020年10月22日