

# 山东省市场监督管理局 行政处罚决定书

鲁市监行处字〔2022〕120号

## 一、当事人基本情况

当事人：日照市水务集团供水有限公司

统一社会信用代码：91371100MA3C05Q61G

住所：山东省日照市东港区泰安路33号（北京路以西，泰安路以北）

法定代表人：焦吉安

经营范围：工业供水；集中式供水；供水设施设计、施工、安装；水质监测；水处理技术研发；水表检测；供水技术咨询；机电设备安装；环保工程施工；自有房屋租赁；园林绿化工程施工。（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）

## 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

2021年6月29日，本机关接到举报，反映日照市水务集团供水有限公司（以下简称当事人）在对新纳入供水直管到户小区内的直饮水机进行新立户（以下简称直饮水机立户）的过程中，向直饮水机经营者收取本应由当事人承担的接入工程费用，属于乱收费、加重小企业负担，请求本机关进行调查处理。

## （二）调查经过

收到举报材料后，本机关派出执法人员赴日照进行了调查核实。经对举报人及当事人调查询问，并对部分直饮水机进行现场核实，执法人员确认举报人所反映情况属实。经集体讨论，执法人员认为当事人收取的相关接入费用应由当事人自身承担，本机关遂于2021年7月15日正式对当事人立案调查并将相关立案情况报国家市场监督管理总局备案。

立案后，本机关执法人员对当事人进行了调查取证，提取了当事人直饮水机接入收费的发票复印件及收费统计表、工程预算表等证据材料，对相关工作人员进行了询问。对部分交纳过直饮水机接入费用的直饮水机经营者进行了调查，询问了相关人员并提取了交费发票复印件。由日照市城市管理局向本机关提供了日照市主城区城市自来水供应企业的相关说明。

## （三）采取行政强制措施的情况

在本案调查过程中，本机关未采取行政强制措施。

## 三、违法事实及相关证据

经调查，当事人于2015年11月组建成立，主要负责日照市主城区（包括东港区、岚山区、开发区、高新区、山海天区）的城市公共自来水供水服务，是日照市主城区内唯一的城市公共自来水供水企业。

2019年以来，当事人根据市政府要求实施城市住宅小区供水直管到户改革。为实现“计量、抄表到户”，需对城市规划区范围内达不到供水直管到户接收标准要求的住宅小区进行用水设施

系统性改造。在该改造过程中，当事人需对相关小区内的直饮水机进行新立户、重新安装水表，根据实际情况可能需重新改造接水管道。当事人在直饮水机立户过程中，以直饮水机作为经营设施其用水性质不属于居民用水为由，向直饮水机经营者收取管道接入、改造、水表井建设施工等工程费用。经调查，当事人自 2019 年以来共 19 次收取各类直饮水机接入工程费用共计 31,870.21 元。案件调查过程中，当事人已将上述费用全部退还给交费人，并重新明确直饮水机立户办理流程，对直饮水机的接入已不再收取接入费用。

### （一）本案相关市场的界定

《中华人民共和国反垄断法》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。”根据《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》，相关市场的范围的大小主要取决于商品（地域）的可替代程度。

#### 1. 相关商品市场

本案中，当事人提供的商品（服务）主要是城市公共自来水供水服务。城市内居民及工商业用户在日常生活和生产经营过程中均存在用水需求，该需求一般通过城市自来水企业公共供水或自建设施供水解决。对于大多数用水户尤其是居民用户，自建设施供水在投资、便利性、水源、卫生等方面存在困难或问题，难以替代城市公共供水。市场上销售的瓶装水、桶装水等多作为生活饮用水，在价格上与城市公共自来水差距巨大，也难以替代城

市公共自来水。因此，城市公共自来水供水服务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自来水供水服务市场。

## 2.相关地域市场

城市公共自来水需要通过市政供水管网统一输送供水，供水企业只能在铺设有供水管道的区域范围内提供供水服务。供水管网的铺设一般在同一城市内，跨城市的供水管网铺设成本过高，缺乏经济合理性。因此，城市公共自来水供水服务的区域市场界定为城市市场。本案中，当事人在日照市主城区（包括东港区、岚山区、开发区、高新区、山海天区）内提供城市公共自来水供水服务，本案的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

根据日照市城市供水行业主管部门日照市城市管理局提供的情况说明，当事人为日照市主城区唯一的城市自来水供水企业，当事人在本案相关市场的市场份额为 100%。城市公共自来水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自来水供水服务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自来水供水服务市场，需在前期投入大量的时间和经济成本。实践中，不会有城市在同一区域铺设两套自来水管道的。因此，根据违法行为发生时《中华人民共和国反垄断法》第十八条、第十九条，认定当事人在日照市主城区的城市公

共自来水供水服务市场具有市场支配地位。

### （三）当事人滥用了其在相关市场的市场支配地位

当事人对直饮水机立户的接入及水表安装工程，是当事人后续进行供水经营行为的必要前提，且施工后的水表及水表前相关设施产权归当事人所有，工程费用理应由当事人承担。当事人向交易相对方收取本应由当事人自身承担的工程费用，属于在交易时附加不合理的交易条件。当事人提出的直饮水机作为经营设施其用水性质不属于居民用水，需要交纳管道接入工程费用的理由，无法提供合法有效政策依据。

此外，《国务院办公厅转发国家发展改革委等部门关于清理规范城镇供水供电供气供暖行业收费促进行业高质量发展意见的通知》（国办函〔2020〕129号）“二、清理取消不合理收费”中也明确规定：“（一）供水环节收费。取消供水企业及其所属或委托的安装工程公司在用水报装工程验收接入环节向用户收取的接水费、增容费、报装费等类似名目开户费用，以及开关闸费、竣工核验费、竣工导线测量费、管线探测费、勾头费、水钻工程费、碰头费、出图费等类似名目工程费用。”

当事人向直饮水机经营者收取本该由当事人承担的费用，增加了直饮水机经营者的经营成本。直饮水机经营者如不交纳相关工程费用，则无法开户用水，进而无法开展直饮机制售纯净水经营。因此，当事人的行为限制了不接受其不合理条件的直饮水机经营者进入直饮水机售水市场进行竞争。综上，当事人的行为构成违法行为发生时《中华人民共和国反垄断法》第十七条第一

款第（五）项禁止的“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”的滥用市场支配地位行为。

上述事实，主要有以下证据证明：

（略）

#### 四、当事人陈述、申辩的采纳情况及理由

本机关于2022年5月26日向当事人送达了《山东省市场监督管理局行政处罚告知书》（鲁市监反处告字〔2022〕1号），当事人在法定期限内未提出听证申请，于2022年5月31日向本机关提出了书面申辩。

一是当事人提出其收取工程费用有《日照市城市供水管理办法》和《日照市城市住宅小区供水直管到户三年行动实施方案（2019-2021年）》作为依据。本机关认为，《日照市城市供水管理办法》第二十九条规定：“任何单位和个人不得擅自改装、拆除、迁移城市公共供水设施。确需改装、拆除、迁移的，建设单位和个人应当事先同城市供水企业联系，经有关主管机关批准同意后，由城市供水企业负责组织设计、施工。所需费用由建设单位承担。”该条规定所列情形，与本案中已正常经营售水的直饮水机在当事人处新开户情况不同。已正常经营售水的直饮水机在改造过程中本身不涉及改装、拆除、迁移，如因当事人改造原因造成直饮水机需重新接入当事人改造后管网，相关责任与费用不应由直饮水机经营者承担。《日照市城市住宅小区供水直管到户三年行动实施方案（2019-2021年）》中明确该行动的改造内容为：“对住宅小区贸易结算总水表至居民用户水表之间涉及的生活用水设施，

实施系统性改造。”直饮水机不属于生活用水设施，而是经营用水设施，当事人在立户后向直饮水机经营者收取的水费也是按照特种用水的水价计费。因此，对直饮水机的立户改造不应适用于该《方案》。该《方案》中明确“户表改造费用由政府、企业、用户各承担 1/3”，而在实际执行过程中，当事人并未向居民用户收取任何户表改造费用，对于直饮水机经营者则根据安装工程预算书，不考虑不同直饮水机接入工程量的不同统一收取全部的而非 1/3 的工程费用。其实际行为也证明当事人并非按照该方案进行收费。因此该申辩不予采纳。

二是当事人提出其违法行为的开始时间应自《国务院办公厅转发国家发展改革委等部门关于清理规范城镇供水供电供气供暖行业收费促进行业高质量发展意见的通知》（国办函〔2020〕129号）的施行时间 2021 年 3 月 1 日起计算。本机关认为，国办函〔2020〕129 号文件并非本机关的处罚依据，仅作为论证当事人违法行为时的论据使用，因此本机关调查的违法行为也不以该文件的施行时间作为开始时间，该申辩不予采纳。

三是当事人提出对其拟处罚金额过高。本机关认为，虽然当事人在违法行为过程中仅收取 31,870.21 元工程费用，但有大量的直饮水机经营者因反对当事人的不合理收费尚未交纳工程费用，有部分经营者因拒绝交纳该费用而无法继续经营直饮水机。且本机关在自由裁量过程中，已充分考虑当事人违法行为的性质、程度和持续的时间等因素，依法对当事人处以 2020 年度销售额百分之一的罚款，已属《中华人民共和国反垄断法》规定罚款数

额的最低限。

## 五、行政处罚的依据和决定

当事人的行为违反了违法行为发生时《中华人民共和国反垄断法》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：（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”以及《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》第十八条：“禁止具有市场支配地位的经营者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：（四）交易时在价格之外附加不合理费用”的规定，构成滥用市场支配地位行为。

当事人在本机关立案后，主动将之前收取的各类直饮水机接入工程费用全部逐一退回给交款人，并重新明确直饮水机立户办理流程，对直饮水机的接入已不再收取接入工程费用。根据《山东省市场监督管理局行使行政处罚裁量权适用规则》第十条：“当事人有下列情形之一的，应当依法从轻或者减轻处罚：（二）主动消除或者减轻违法行为危害后果的”之规定，决定对当事人从轻处罚。

根据违法行为发生时《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。”的规定，考虑当事人已主动整改，收取的相关费用已全部退还，决定责令当事人停止违法行为，并作出如下行政处罚：



处以当事人2020年度销售额218,567,214.58元百分之一的罚款2,185,672.14元（大写：贰佰壹拾捌万伍仟陆佰柒拾贰元壹角肆分）。

当事人应当自收到本行政处罚决定书之日起十五日内，凭缴款编码将上述款项2,185,672.14元通过山东省财政厅网站（网址：<http://czt.shandong.gov.cn/>）“山东财政非税统缴平台”直接缴费。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

2022年12月15日

（市场监督管理部门将依法向社会公开行政处罚决定信息）