执法机构代码：026002002

**江苏省工商行政管理局**

**行政处罚决定书**

苏工商案字【2016】第00048号

当事人：宿迁中石油昆仑燃气有限公司

注册号：91321391772454694M

法定代表人：李旭东

企业类型：有限公司

住所：宿迁经济开发区开发区大道1号

经营范围：管道天然气储运、销售；城市天然气管网及配套设施建设；CNG汽车加气（城市管道燃气特许经营许可证有效至2035年3月28日）；燃气产品的技术开发、技术咨询、技术服务及相关技术转让；城市天然气项目投资；燃气器具和化工产品的批发兼零售；燃气输气设备、材料供应；自有设备租赁业务；天然气用户开户、缴费、充值和报修业务以及相关业务的办理和咨询服务。

2015年2月，本局接江苏省宿迁市市区部分房地产开发企业举报，反映宿迁中石油昆仑燃气有限公司在新建居民小区开发过程中利用其独家供气的垄断地位，限定房地产开发企业所开发楼盘的天然气管道安装工程必须由其承接安装。2015年6月8日，经国家工商总局授权，本局对当事人涉嫌垄断行为予以立案调查。

一、本案相关市场的界定

《中华人民共和国反垄断法》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。《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》第三条第二款规定，相关商品市场，是根据商品的特性、用途及价格等因素，由需求者认为具有较为紧密替代关系的一组或一类商品所构成的市场。

（一）本案相关商品市场

本案中，当事人提供的商品为城市管道燃气供气服务。自2005年当事人与宿迁市签订了《宿迁市城市管道燃气特许经营协议》，取得行政授权以来，在宿迁市城区范围内承担了市政燃气管道和设施的投资建设，完成了居民小区通气的外部条件。虽然宿迁市区范围存在着从事罐装液化气经营的企业，但是按照原宿迁市建设局《关于加强市区住宅小区燃气管网配套建设的通知》（宿建发[2005]103号）文件“自2005年7月1日起，市区范围内新建住宅小区必须配套管道燃气设施，管道燃气设施与住宅主体工程应同时设计、同时施工、同时竣工验收”的要求，加上罐装液化气与管道燃气相比，产品价格相对较高、使用便捷性和持续性受限、安全隐患更多、环境污染也更大，商品可替代性弱，难以替代当事人提供的城市管道燃气服务。城市管道燃气服务供应是房地产企业对当事人最大的依赖所在，也是当事人指定交易的基础。因此本案相关市场中的商品范围确定为城市管道燃气供气服务。

（二）本案相关地域市场

本案中，投诉人反映的当事人在提供城市管道燃气供气服务时指定交易的行为均发生在宿迁市城区（宿城区、宿豫区、经济开发区、苏宿工业园区）地域范围内，依据2005年3月28日当事人与原宿迁市建设局签署的《宿迁市城市管道燃气特许经营协议》，当事人拥有宿迁市城区范围内管道燃气供应的特许经营权。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当事人提供的管道燃气的供气服务，不存在其他可替代的地域市场。本案相关市场中的地域范围界定为宿迁市城区（宿城区、宿豫区、经济开发区、苏宿工业园区）地域范围。

综上，本案相关市场界定为：宿迁市城区（宿城区、宿豫区、经济开发区、苏宿工业园区）地域范围内城市管道燃气供气服务。

二、当事人在宿迁市城区管道燃气供应服务市场具有市场支配地位

根据《市政公用事业特许经营管理办法》，原宿迁市建设局经宿迁市人民政府授权与当事人签订了《宿迁市城市管道燃气特许经营协议》，协议明确规定当事人在宿迁市城区（宿城区、宿豫区、经济开发区、苏宿工业园区）范围内独家经营天然气管道储运、销售、天然气利用、技术开发、城市天然气管网及配套设施建设、运销。当事人在特许经营区域内获得独家提供管道燃气的垄断地位，占据了宿迁市城区范围内城市管道燃气供应服务的全部份额。当事人公用企业的性质及其唯一经营者的地位，使得其具有控制特许经营区域管道燃气供应与否、如何供应及其他相关交易条件的能力。管道燃气作为一种高效的清洁能源，客观上具有不可替代性、公益性的特点。因此，在本案相关地域市场内，管道燃气用户等其他经营者对当事人在城市管道燃气供应服务上具有很强的依赖性。同时，《城镇燃气管理条例》、《江苏省燃气管理条例》等行政法规和地方性法规，对经营城市管道燃气供气有着严格的主体资格要求，城市管道燃气供应管网及其附属设施投资大、难度高、成本收回周期长的特点，以及天然气资源的有限性、供气安全的严肃性，决定了其他经营者进入宿迁市城区提供管道燃气供应服务的难度极大。因此，依据《反垄断法》第十八条第一款第（一）、（二）、（四）、（五）项的规定，可以认定当事人在宿迁市城区管道燃气供应服务市场中具有市场支配地位。

三、当事人滥用市场支配地位限定施工工程和施工材料交易的行为

1、当事人限定房地产开发企业只能将所开发住宅小区的燃气管道工程交由当事人承建。当事人利用在宿迁市城区范围内管道燃气供气市场独家供应管道燃气的市场支配地位，在房地产开发企业申请管道燃气接入时，要求房地产开发企业与其签订《燃气管道报装合同》，限定在当事人特许经营区域内（宿迁市城区范围内）房地产开发企业所开发住宅小区的燃气管道安装工程只能交给当事人施工。当事人的法定代表人和工程开发部经理在询问调查笔录中均表示因为有特许经营权，房地产开发企业必须找当事人安装燃气管道工程，否则当事人不承担后续的维护责任。当事人通过与房地产开发企业签订《燃气管道报装合同》的形式，将住宅小区的燃气管道安装工程所涉及到的材料费、安装工程建设费等费用进行打包计算，按照每户2500元标准收取费用。

2、当事人限定房地产开发企业在与其签订的《燃气管道报装合同》中所需用的施工材料只能由当事人提供。当事人利用在宿迁市城区范围内管道燃气供应市场独家提供管道燃气的市场支配地位，以保障施工工程质量和后期维护为由，在房地产开发企业申请管道燃气接入时，要求房地产开发企业在与其签订的《燃气管道报装合同》中所需用的施工材料只能由当事人提供。当事人的工程开发部经理在询问调查笔录中承认为了确保工程质量和后期维护，由开发商提供施工材料不合适。工程材料主要有管材（包括PE管、无缝钢管、镀锌管）、管件、阀门、燃气表、调压箱等。

四、当事人限定房地产开发企业只能与自己交易没有正当理由。

1、对于限定住宅小区燃气工程施工方面，当事人理由是：（1）自己通过与宿迁建设局签订《宿迁市城市管道燃气特许经营协议》获得了宿迁市城区范围内天然气及相关业务的特许经营资格，住宅小区的燃气管道安装施工工程理应包括在内。另外宿迁市政府相关部门发布的文件也明确了当事人具有住宅小区燃气管道安装施工的法定职责。（2）房地产开发企业所开发居民小区的燃气管道工程如果交给当事人之外的第三方承建，安全性得不到保证，且如果当事人不承建居民小区的燃气管道工程，则也不负责后期的维护工作。

针对当事人的申辩理由（1）

第一，本局认为依据2005年原宿迁市建设局与宿迁中油管道燃气有限公司（2009年8月名称变更为宿迁中石油昆仑燃气有限公司）签订的《宿迁市城市管道燃气特许经营协议》（以下简称为《协议》）第二章2.7市政管道燃气设施：市政规划红线内所有燃气管道设施，2.8庭院管道燃气设施：市政规划红线外所有燃气管道设施，2.11特许经营权：是指本协议中甲方授予乙方的、在特许经营期限内独家在特许经营区域范围内运营、维护市政管道燃气设施、以管道输送形式向用户供应燃气，提供相关管道燃气设施的抢修抢险业务等并收取费用的权利。从上述相关条款可以明确当事人在宿迁市城区的城市管道燃气特许经营权包括运营、维护市政管道燃气设施范畴内，并不包括庭院管道燃气设施，因此住宅小区的燃气管道安装施工工程包括在特许经营权业务范围之内与上述条款的内容相矛盾。另外《协议》第五章燃气设施的建设、维护和更新中5.1燃气设施建设项下的5.11：在本协议规定的区域范围内，乙方应根据城市规划和燃气专业规划的要求，承担市政燃气管道和设施的投资建设；以及2005年以来宿迁市区住宅小区庭院管道燃气设施是由房地产开发企业投资而非宿迁中石油昆仑燃气有限公司投资的实际情况，都表明当事人在宿迁市城区范围内只负责市政管道燃气设施的投资建设而不包括住宅小区庭院管道燃气设施的投资建设。因此住宅小区的燃气管道安装施工工程包括在特许经营权业务范围之内也与上述实际情况相矛盾。

第二，2005年原宿迁市建设局与当事人签订的《宿迁市城市管道燃气特许经营协议》已然明确了宿迁市城区范围内住宅小区的燃气管道安装施工工程不在特许经营权业务范围之内。由于当事人不具备住宅小区的燃气管道安装施工的资质，因此当事人声称住宅小区燃气管道安装施工是其法定职责与上述实际情况相悖。依据《工商行政管理机关制止滥用行政权力排除、限制竞争行为的规定》第五条“经营者不得从事下列行为：（三）以依据行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定、发布的行政规定为由，达成、实施垄断协议和滥用市场支配地位”的相关规定，当事人不能以宿迁市政府相关部门发布文件明确其具有住宅小区燃气管道安装施工的职能作为其限定施工工程交易的正当理由。

第三，依据《国家计委、财政部关于全面整顿住房建设收费取消部分收费项目的通知》（计价格[2001]585号）第五条“对住房开发建设过程中，‘两管三线’（燃气、自来水、电力、电话、有线或光缆电视）安装工程要打破垄断，引入竞争，由房地产开发企业向社会公开招标，自主选择有相应资质的企业承担安装工程”的规定，可以明确居民小区燃气管道安装工程应当从供气行业剥离，其市场应是开放的、自由竞争的。因此宿迁市城区居民小区燃气管道安装工程施工不应在特许经营范围之内，而应当由房地产开发企业自主选择有相应资质的企业承担安装工程。

针对当事人的申辩理由（2），本局认为：国务院《城镇燃气管理条例》第十九条“管道燃气经营者对其供气范围内的市政燃气设施、建筑区划内业主专有部份以外的燃气设施，承担运行、维护、抢修和更新改造的责任”，《江苏省物业管理条例》第三十七条“新建住宅物业管理区域内的供水、供电、供气、供热等终端用户的分户计量表或者终端用户入户端口以外的专业经营设施设备，应当符合国家技术标准和专业技术规范，建设单位在组织竣工验收时，应当通知供水、供电、供气、供热等专业经营单位参加；在竣工验收合格后，应当将住宅物业管理区域内专业经营设施设备交给专业经营单位负责管理。专业经营单位应当接收并承担维修、养护和更新的责任，有关费用由专业经营单位承担”。可见，相关法律法规对新建住宅小区内燃气管道的维护、更新、改造等责任及相关费用已有明确规定，燃气经营者对居民小区内燃气管道的维护更新有着不可推卸的法律义务，当事人以居民小区燃气管道工程不是自己承建就不负责后期维护工作的理由是不合法的。至于当事人提出的燃气管道工程不是自己承建施工安全得不到保障，更是没有合理解释。依据相关规定，只有具备了《中华人民共和国特种设备安装改造维修许可证（压力管道）》资质，方可从事燃气管道安装施工工程。经调查，当事人未取得《特种设备安装改造维修许可证（压力管道）》资质证书，当事人承接燃气管道安装施工工程本身就是违法的。从实际操作来看，当事人从房地产企业手中承接燃气管道工程后，也还是发包给具备相应资质的施工单位承建。对于取得相关资质的施工企业而言，无论是从当事人手中还是从开发商手中承接燃气管道施工工程，燃气管道工程质量并无差异，在安全性方面也无区别。所以，当事人申辩理由（2）也是不成立的。

2、对于限定住宅小区燃气管道工程所需施工材料方面，当事人的理由是为了确保工程质量和后期维护的方便。对此我局认为《江苏省燃气管理条例》第十条规定“燃气工程建设选用的设备、材料，应当符合国家标准”，同时并无其他法律法规规定要求燃气工程建设选用的设备、材料只能由当事人提供，因此居民小区燃气管道工程施工所需的设备、材料符合国家标准即可使用，对于居民小区燃气管道工程的投资建设方房地产开发企业而言，是自己采购施工设备、材料还是交由他方采购应当是自由的、不受限制的。另外从实际市场情况来看，向当事人提供燃气施工材料的供应商也可以和房地产开发企业开展自由的商品交易活动，换而言之当事人能够买到的施工材料，房地产开发企业以及其他单位也都可以从市场上自由地获得，两者的区别也可能仅仅是品牌和价格上的差异，考虑到工程施工结束后还有竣工验收的环节，房地产开发企业从其他途径购买符合国家标准的燃气管道施工材料并不必然导致工程质量的问题。因此从确保工程质量角度了限定施工材料的采购是没有法律依据也不符合事实的。

五、当事人滥用市场支配地位所造成的危害

（一）剥夺了其他企业的公平竞争权，扰乱了公平竞争的市场秩序。新建住宅小区的燃气管道施工工程领域，应当是一个自由、充分竞争的市场，只要具有《特种设备安装改造维修许可证（压力管道）》的企业，都可以凭借自己的信誉、实力，自由平等地参与燃气管道安装工程市场的公平竞争，通过竞争的方式获得工程，获取合理的利润。但在宿迁市城区，当事人利用独家提供管道燃气的市场支配地位，要求宿迁市城区房地产开发企业必须将其所开发项目的燃气管道工程交给自己承建，导致具备燃气管道安装资质的企业无法自由地、直接地进入宿迁市场，丧失了公平竞争的机会。同时新建住宅小区的燃气管道施工材料领域，也应当是一个自由、充分竞争的市场，材料供应商应当可以凭借符合国家标准的施工材料，直接地与房地产开发企业开展交易活动，但当事人利用独家提供管道燃气的市场支配地位，限定住宅小区燃气管道施工所需材料只能由当事人提供。因此当事人的行为，剥夺了企业公平竞争的机会，扰乱了正常的市场秩序。

（二）剥夺了房地产开发企业的自由选择权。目前，没有法律法规明确规定住宅小区燃气管道工程必须由供气企业施工，也没有法律法规明确规定住宅小区燃气管道工程所需的施工材料必须由供气企业提供。作为房地产开发企业，在合同双方地位平等的基础上，可以根据本公司发展的需要，自由选择符合本公司利益的具备《特种设备安装改造维修许可证（压力管道）》资质的企业进行安装燃气管道工程；也可以按照住宅小区燃气管道工程施工的要求，自由地选择符合相关标准的供应商提供的施工材料。但在宿迁市城区，当事人利用独家提供管道燃气的市场支配地位，要求宿迁市城区房地产开发企业必须将其所开发居民小区燃气管道工程交给当事人承建，同时住宅小区燃气管道工程所需的施工材料也必须由当事人提供。上述当事人的行为剥夺了房地产开发企业自由交易的权利。

六、主要证据及证明事项

证据一：宿迁中石油昆仑燃气有限公司登记资料及《宿迁市城市管道燃气特许经营协议》等。

证明要点：1、当事人主体身份及名称变更情况；2、当事人在宿迁市城区（宿城区、宿豫区、经济开发区、苏宿工业园区）独家经营燃气业务，具有市场支配地位。

证据二：对宿迁中石油昆仑燃气有限公司现场检查笔录，其法定代表人、工程开发部经理询问笔录，宿迁市物价局文件，相关人员身份证复印件等。

证明要点：1、证明当事人限定宿迁市城区房地产开发企业开发居民小区的燃气管道工程必须与自己进行交易的事实；2、当事人不具备燃气管道工程施工资质的事实；3、燃气管道工程款收费依据；4、相关人员身份。

证据三：中石油天然气集团公司文件，与当事人合作的兴润建设集团有限公司、徐州市中宇建设工程有限公司、江苏工业设备安装集团有限公司、濮阳市华隆建设工程（集团）有限公司、江苏华能建设工程集团有限公司等五家燃气管道工程施工企业名单、当事人与五家施工企业签订的合同、四家施工企业（徐州市中宇建设工程有限公司、江苏工业设备安装集团有限公司、濮阳市华隆建设工程（集团）有限公司、江苏华能建设工程集团有限公司）的相关资质、询问笔录等。

证明要点：1、在宿迁市市区，当事人限定房地产开发企业将燃气管道工程总承包给自己后，又将燃气管道工程分包给五家具体安装施工企业；2、其他具有燃气管道安装资质的企业无法进入宿迁市场承接工程的事实。

证据四：宿迁中石油昆仑燃气有限公司工程开发部经理询问笔录、中石油昆仑燃气有限公司物资采购中心文件《关于印发中石油昆仑燃气有限公司物资采购管理办法的通知》、中石油昆仑燃气有限公司市场准入商名单。

证明要点：1、证明当事人限定宿迁市城区房地产开发企业开发居民小区的燃气管道工程施工所需材料必须由当事人提供的事实；2、当事人确定居民小区的燃气管道工程施工所需材料的内部流程和内部采购管理规则。

证据五：对当事人经营区域内26家房地产开发企业（1、江苏隆源置业有限公司2、宿迁世典房地产开发有限公司3、江苏宏利房地产开发有限公司4、江苏佳德置业有限公司5、江苏中港房地产开发有限公司6、宿迁星月城房地产开发有限公司7、宿迁恒大华府置业有限公司8、江苏雅世置业有限公司9、宿迁市佳源房地产开发有限公司10、宿迁鹏润地产有限公司11、江苏众大房地产开发有限公司12、宿迁嘉豪阳光置业有限公司13、宿迁中远实业集团有限公司14、宿迁大阳房地产开发有限公司15、宿迁用世置业有限公司16、江苏凯林瑞置业有限公司17、江苏省宿迁市金地房地产开发有限公司18、宿迁市恒源房地产开发有限公司19、宿迁鑫地置业有限公司20、宿迁市苏宿置业有限公司21、宿迁市华盛房地产开发有限公司22、宿迁中央国际购物广场有限公司23、宿迁市香澜房地产开发有限公司24、江苏万晟实业有限公司25宿迁市苏城置业有限公司26江苏省润石房地产开发有限公司宿迁分公司）的调查：企业营业执照、询问笔录、《燃气管道报装合同》、付款凭证、相关人员身份证复印件等。

证明要点：1、房地产开发企业必须将所开发的住宅小区燃气管道工程交给当事人安装施工且房地产开发企业无其他选择的事实；2、房地产开发企业无权采购、无权选择燃气管道工程施工所需材料的事实；3、当事人在《燃气管道报装合同》中将材料费、安装工程建设费进行打包计算。

证据六：宿迁中石油昆仑燃气有限公司2012年度至2014年度工程施工明细账、其他业务成本明细账、其他业务收入明细账、科目余额表、财务报表及审计报告、财务总监询问笔录等。

证明要点：当事人2012年度、2013年度、2014年度燃气管道工程财务收支情况及年度营业额情况。

七、定性与处罚

根据以上查明的事实，2015年12月16日，本局向当事人送达行政处罚听证告知书（苏工商案听字[2015]38号），将本局拟做出行政处罚的事实、理由、依据及处罚内容进行告知。当事人提出听证要求，后又申请延期听证，2016年1月11日，本局举行了案件听证，听取当事人意见，当事人向本局提交了书面陈述和申辩意见，请求从轻或减轻处罚。本局对当事人的陈述、申辩进行了复核和研究。

本局认为，当事人没有正当理由限定房地产开发企业的燃气管道安装工程只能与其进行交易、限定房地产开发企业燃气管道安装工程中所需用的施工材料只能由当事人提供，其行为违反了《中华人民共和国反垄断法》第十七条第一款第（四）项禁止性规定。

依据《中华人民共和国反垄断法》第四十七条规定，本局决定责令当事人停止违法行为，并处上一年度经营额百分之五的罚款，即罚款2505万元。

当事人应在收到本处罚决定书之日起十五日内（末日为节假日顺延），到中国农业银行江苏省分行任一网点缴清上述款项。若使用转账支票、银行本票、银行汇票缴纳罚没款时，必须在转账支票、银行本票、银行汇票“收款人”栏填写“待报解罚没收入专户”，在转账支票、银行本票、银行汇票“用途”栏填写“缴纳江苏省工商行政管理局罚没款”。逾期不缴纳的，将依据《行政处罚法》的有关规定，每日按罚款数额的百分之三加处罚款。

当事人如对本处罚决定不服，可在接到本处罚决定书之日起六十日内，向国家工商行政管理总局或江苏省人民政府申请复议，也可在收到本处罚决定书之日起六个月内直接向南京市中级人民法院提起诉讼。

2016年12月30日