

# 山东省市场监督管理局 行政处罚决定书

鲁市监行处字〔2024〕10号

## 一、当事人基本情况

当事人：威海市水务集团有限公司

统一社会信用代码：913710007574724804

住所：威海市上海路58号

法定代表人：王笑丰

经营范围：

许可项目：自来水生产与供应；污水处理及其再生利用；建设工程设计；饮料生产；道路货物运输（不含危险货物）。  
（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，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）

一般项目：对外承包工程；市政设施管理；供冷服务；食品经营（仅销售预包装食品）；食品互联网销售（仅销售预包装食品）。（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）

## 二、案件来源、调查经过及采取行政强制措施的情况

2023年5月，根据举报，我局对当事人涉嫌滥用市场支配地位行为开展调查。2023年9月20日，我局在前期核查基础上，

对当事人涉嫌滥用市场支配地位行为立案调查。调查期间，我局进行了外围调查取证；进行了现场检查和询问，提取了相关证据材料；组织相关机构开展了案件分析论证，对本案证据材料进行反复核查和深入分析；听取了当事人陈述意见，保障其合法权利。

2024年9月4日，我局向当事人送达了《行政处罚告知书》，告知当事人拟作出行政处罚的事实、理由、依据以及处罚内容，并告知当事人自收到告知书之日起5个工作日内有陈述、申辩和要求听证的权利。当事人在法定期限内未提出陈述、申辩和听证申请。

在本案调查过程中我局未采取行政强制措施。

### **三、违法事实及相关证据**

经查，2018年1月至2023年9月，当事人滥用在威海市市区的城市公共自来水供水服务市场上的市场支配地位，限定新建住宅小区供排水设施设计和施工单位，收取用户建筑区划红线外供水接入工程和排水工程费用，构成《反垄断法》第二十二条限定交易和附加不合理的交易条件的滥用市场支配地位行为。

#### **（一）本案相关市场的界定**

《反垄断法》第十五条第二款规定：“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（服务）主要是城市公共自来水供水服务。《中华人民共和国城市供水条例》明确城市供水是指城市公共供水和自建设施供水。对于城市内大多数的居民及工商业用户，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，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。** 根据威海市政府文件，当事人主要负责威海市市区供水的建设、管理、生产运营等业务。城市公共自来水供水通过市政管网统一输送的特点，决定了当事人系该区域内唯一的城市公共供水企业，不存在同类经营的竞争关系，在所属地域内只能选择当事人提供的城市公共自来水。因此，本案相关地域市场界定为威海市市区。

综上，本案的相关市场界定为威海市市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**

《反垄断法》规定的市场支配地位，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。

**1. 当事人在本案相关市场占有 100% 市场份额。** 在威海市市

区行政区域内，当事人占有城市公共自来水供水服务 100%市场份额，不存在其他竞争者。

**2. 当事人在本案相关市场具有控制能力。**当事人作为城市公共自来水供水服务市场的唯一经营者，拥有控制本案地域市场内城市公共自来水供应与否、如何供应及其他相关交易条件的能力。

**3. 用户对当事人依赖程度较高。**当事人作为公用企业，本身具有自然垄断属性，客观上具有不可替代性、公益性的特点。居民或工商业用户对当事人在城市公共自来水供应服务上具有很强的依赖性。

**4. 其他经营者进入本案相关市场难度较大。**由于政策、规划和管网布局等原因，城市公共自来水管网及其附属设施具有投资大、难度高、成本回收周期长的特点，决定了其他同类经营者很难进入该领域市场进行竞争。

根据《反垄断法》第二十三条、第二十四条的规定，认定当事人在威海市市区的城市公共自来水供水服务市场具有市场支配地位。

### **(三) 当事人实施了滥用市场支配地位行为**

**1. 当事人限定新建住宅小区供排水设施设计和施工，实施了限定交易行为。**用水申请人申请供排水报装业务时，按照威海市水务集团有限公司《供排水业务办理服务指南》和《用户供排水工程办理程序》的规定，需先填写《需求确认表》，连

同其他相关资料向受理窗口提交后，窗口人员在任务管理系统（集团报装系统网）中录入相关申请报装信息，0.5个工作日内通过网上系统将《工程勘察设计通知单》网传至集团给排水设计院，给排水设计院在5个工作日内完成方案设计并网传至服务窗口，窗口当日通知用户审核方案，用户审核后，给排水设计院即进行施工图设计。施工图完成设计后，窗口根据工程实际与用户签订相关合同，根据当事人确定的工程预算数额预缴工程款，收取设计费、施工费等费用。用户交齐费用后，窗口将《工程施工单》、设计图纸、材料计划单网传至给排水工程公司，完成施工后由集团工程管理部进行验收，项目验收通过后与用户据实结算。用户在这个过程中，没有自主选择设计施工单位的机会，考虑到项目验收由当事人完成，即使有不同意见，还是按照当事人设定的流程，由其指定设计施工单位，以求工程顺利验收通过，不影响整体交付进程。相关证据表明，2018年1月至2023年9月，当事人验收威海市区新建住宅小区项目※个，其中当事人施工※个，占比98.2%。当事人制定的报装流程限制了用户的其他选择，用户基于当事人的垄断地位和项目验收权力，只能选择由其设计和施工。

**2. 当事人收取用户建筑区划红线外供水接入工程和排水工程费用，附加不合理交易条件。**《国务院办公厅转发国家发改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）明确规

定，供水企业的投资界面应延伸至用户建筑区划红线，不得由用户承担建筑区划红线外发生的任何费用。入网工程建设费用由供水企业承担的部分，纳入企业经营成本，按规定由政府承担的部分，应及时拨款委托供水企业建设，或者由政府直接投资建设。2021年3月至2023年9月，当事人以威海市未收取供水配套费为由，在无相关合法收费依据的情况下，违反国家相关政策规定，与用户签订红线外施工合同，以当事人测算的工程费用为依据，约定合同价款，违规收取住宅项目和非住宅项目建筑区划红线外供水接入工程、排水工程和相关设计费用，开工前即向用户收取合同价款的70%，竣工结算确认完成后双方结清余款。

#### **（四）当事人实施滥用市场支配地位行为没有正当理由**

城市公共供水服务具有公用事业属性，一方面对质量、安全存在更高的要求，另一方面因其通常由政府指定的独家企业经营而具有自然垄断属性，但与供水服务密切相关的给排水工程设计施工市场是开放竞争的，满足相关资质要求、遵守国家有关技术标准和规范的企业均应能够进入市场公平竞争。被举报人作为公用企业，是威海市公共供水服务市场的独家经营者，其还承担着威海市供排水设施审核、验收等管理职责，其负有更高的不得排除、限制竞争的特别注意义务。

被举报人实施的限定交易垄断行为，具有限定交易的意图、内容和效果，具备实施限定行为的完整要件，无正当理由，排

除了其他有资质的设计和施工企业在威海市的正常竞争，损害了其他经营者合法权益，破坏了正常的市场秩序和竞争机制，增加了建设单位的建设成本。

《城市供水条例》第十六条规定：“城市供水工程的设计、施工，应当委托持有相应资质证书的设计、施工单位承担，并遵守国家有关技术标准和规范。禁止无证或者超越资质证书规定的经营范围承担城市供水工程的设计、施工任务。”因此，只要是具有相应资质的单位就可以进行设计和施工。而当事人在业务办理服务流程清单中，仅注明其公司及其下属企业的联系方式等信息，没有告知、提示交易相对人可以选择其他具有资质的给排水设计和施工企业，隐性限定只能由其指定的单位办理新建项目的给排水设计和施工。

《优化营商环境条例》（国务院第 722 号令）第 28 条规定：“供水、供电、供气、供热等公用企事业单位不得强迫市场主体接受不合理的服务条件，不得以任何名义收取不合理费用”。当事人在无相关合法收费依据的情况下，向用户收取本该由自身承担的费用，不符合《国务院办公厅转发国家发改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）的要求，违反了《反垄断法》的规定。

当事人提出，威海市一直未将市区供水配套费纳入城市基础设施配套费，认为直接取消项目红线外供排水接入工程费用，

会导致供水企业缺乏资金来源，增加较大经营成本，因此由用户承担，有一定合理性，请求对该行为免于处罚。我局认为，《国务院办公厅转发国家发改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）明确规定，供水企业的投资界面应延伸至用户建筑区划红线，不得由用户承担建筑区划红线外发生的任何费用，入网工程建设费用由供水企业承担的部分，纳入企业经营成本，按规定由政府承担的部分，应及时拨款委托供水企业建设，或者由政府直接投资建设。当事人以配套费政策没有理顺为由，无正当理由，将红线外接入工程费用转嫁给用户，违反了法律法规和相关政策的规定，属于附加不合理交易条件的垄断行为。对当事人的该项请求，我局不予认可。

综上，当事人的行为违法了相关法律、法规和政策依据，缺乏正当理由。

#### **（五）当事人的行为排除、限制了市场竞争，损害了交易相对人合法权益**

当事人限定新建住宅小区供排水设施设计和施工单位，以及收取用户建筑区划红线外供水接入工程和排水工程费用的两种行为，损害了市场竞争秩序和交易相对人合法权益。

**1. 排除、限制了其他合法经营者的交易机会，扰乱了市场公平竞争秩序。**城市供排水设施设计和施工市场应是开放的竞争市场，只要符合相关法律法规及政策要求，都可以进入市场

公平竞争。当事人滥用其在威海市市区公共自来水供水服务市场的支配地位，其制定的报装流程限制了用户的其他选择，致使其他具备资质的合法经营者无法参与相关市场竞争，排除限制了其他合法市场主体的交易机会，扰乱了市场公平竞争秩序。

**2. 损害了交易相对方的合法权益。**当事人隐性限定用户给排水工程由其组织实施，剥夺了用户的自主选择权，用户不得不承担更高的设计和施工费用。此外，用户支付本不该自身承担的红线外接入工程费用，接受不合理交易条件，增加了建设成本，转嫁的成本最终由消费者承担，损害了相关主体的合法权益。

上述事实，主要有以下证据证明：

（略）

#### **四、行政处罚的依据和决定**

当事人的行为违反了《反垄断法》第二十二条：“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；（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”及《禁止滥用市场支配地位行为规定》第十七条：“禁止具有市场支配地位的经营者没有正当理由，从事下列限定交易行为：（一）限定交易相对人只能与其进行交易”；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”，构成滥用市场支配地位行为。

根据《山东省市场监督管理行政处罚裁量权适用规则》（鲁市监法规字〔2024〕5号）第十二条的规定：“当事人有下列情形之一的，可以从轻或者减轻处罚：（三）积极配合市场监督管理部门调查并主动提供证据材料的。”鉴于当事人积极配合案件调查，具有从轻处罚情节，可以对其从轻处罚。

根据《反垄断法》第五十七条：“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”及《反垄断法》第五十九条“对本法第五十六条、第五十七条、第五十八条规定的罚款，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、持续时间和消除违法行为后果的情况等因素”，以及市场监管总局《关于规范市场监督管理行政处罚裁量权的指导意见》（国市监法规〔2022〕2号）第十三条第二款的规定，作出如下处理决定：

1. 责令停止违法行为；
2. 没收违法所得 34995636.22 元；
3. 处 2022 年度销售额 1006852525.24 元 3% 的罚款 30205575.75 元；

以上罚没款金额合计 65201211.97 元（大写：陆仟伍佰贰拾万壹仟贰佰壹拾壹元玖角柒分）。

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 65201211.97 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

2024 年 9 月 30 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)**