

# 江苏省市场监督管理局 行政处罚决定书

苏市监反垄断案〔2023〕1号

## 一、当事人基本情况

企业名称：南京中燃城市燃气发展有限公司

法定代表人：陈佑民

类型：有限责任公司（港澳台法人独资）

成立日期：2005年06月02日

经营范围：南京市江北地区（小城镇）从事天然气和其他管道燃气的建设、经营业务；车、船加气经营业务；保险兼业代理业务；燃气设备与燃气具的批发、零售和安装、维修及租赁业务；管道燃气配套建设服务；建筑工程、市政公用工程、石油化工工程、消防设施工程、照明工程、环保工程、园林绿化工程；工程项目管理；建筑劳务分包；汽车及电动自行车充电桩建设、运营。（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）

住所：南京市六合区龙池街道雄州南路399号恒盛园区412幢五单元301室

统一社会信用代码：91320100771271853P

## 二、案件来源及调查经过

根据举报，本机关自2019年4月28日起依据《中华人民共和国反垄断法》（本案行为发生在《中华人民共和国反垄断法

（2022 修正）》施行前，按照新旧法律适用原则，仍适用修改前的《中华人民共和国反垄断法》，以下简称修改前的《反垄断法》）对当事人在南京市江北地区（即南京市原浦口区和六合区行政区域地域范围）提供管道燃气供应服务过程中，涉嫌滥用市场支配地位行为开展了调查。2019 年 4 月 30 日予以立案。调查期间，对当事人进行了现场检查、调查询问，提取了相关证据材料；组织对当事人下游燃气用户进行了外围调查取证；组织专家就案件所涉重点问题开展分析论证；多次听取当事人陈述意见，保障其合法权利。2022 年 12 月 14 日，本机关依法向当事人送达行政处罚告知书，告知其拟作出行政处罚的内容及事实、理由、依据，并告知其享有陈述、申辩、要求听证等权利。在法定期限内，当事人未提出陈述、申辩，也未要求举行听证。

### **三、相关市场界定**

根据修改前的《反垄断法》第十二条第二款，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。根据所涉违法行为，本案相关市场界定为南京市江北地区管道燃气供应服务市场。

#### **（一）相关商品市场**

国务院反垄断委员会《关于相关市场界定的指南》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。这些商品表现出较强的竞争关系，在反垄断执法中可以作为经营者进

行竞争的商品范围。本案中，当事人向用户提供的商品为管道燃气供应服务。

从需求替代看，液化天然气在运输时受自然天气影响较大，使用时还必须要建立配套液化气气站或瓶组站，并承担气站的日常维护，安全投入较高，对于企业连续生产影响较大。液化石油气作为居民满足日常生活需要的一种重要能源，在使用过程中多为罐装存储使用，充装维护相对不便。相比之下，管道燃气具有价格稳定、使用效率高等优点，管道运输的特性决定了管道燃气具有持续性好、稳定性强、安全性高、维护成本低等优势，用户更倾向于使用管道燃气。从供给替代看，由于政策、规划和管网布局等原因，管道燃气管网建设周期较长，施工对公共设施及环境影响大，重复建设不存在经济合理性，其他供气服务企业很难进入。因此，本案相关商品市场界定为管道燃气供应服务市场。

## （二）相关地域市场

国务院反垄断委员会《关于相关市场界定的指南》规定，相关地域市场是指需求者获取具有较为紧密替代关系的商品的地理区域。2005年6月29日，当事人与南京市市政公用局签署的《南京市江北地区管道燃气特许经营协议》约定，特许经营权的地域范围为南京市江北地区，即南京市原浦口区和六合区行政区域的地域范围。双方还约定，如行政区域调整，协议规定的特许经营权地域范围不变。南京市江北地区居民在该区域内无法获得其他地区的城镇管道燃气供应服务。当事人拥有管道燃气供应的

独家经营权并负责燃气管道安装工程的验收和通气，该区域内用户只能选择当事人提供的管道燃气供应服务。因此，本案相关地域市场界定为南京市江北地区。

综上，本案相关市场界定为南京市江北地区管道燃气供应服务市场。

#### **四、市场支配地位认定**

修改前的《反垄断法》第十七条第二款规定：“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”。根据当事人与南京市市政公用局签署的《南京市江北地区管道燃气特许经营协议》，南京市市政公用局授予当事人南京市江北地区管道燃气特许经营权，该特许经营权具有排他性，期限为30年。当事人是南京市江北地区唯一的管道燃气经营者，市场份额100%，不存在有效竞争。当事人独占向居民用户和非居民用户供应管道燃气的权利，具有控制经营区域内管道燃气供应与否、如何供应及其他相关交易条件的能力。用户如果要使用管道燃气必须向当事人购买，没有其他替代选择，对当事人具有高度依赖性。其他潜在竞争者也无法进入相关市场与当事人展开竞争。综上，本机关认定当事人在南京市江北地区管道燃气供应服务市场具有支配地位。

#### **五、当事人实施了滥用市场支配地位行为**

根据调查，当事人滥用在南京市江北地区管道燃气供应服务

市场的支配地位，实施了没有正当理由搭售商品及在交易时附加其他不合理的交易条件行为，具体如下：

### （一）当事人向新建住宅小区开发商搭售增值产品

经查，自 2016 年起，当事人在与新建住宅小区开发商开展燃气管道工程安装业务时，将购买燃气保险、燃气报警器、燃气具、金属波纹管等增值产品作为新建住宅小区开发商燃气入户过程中的必需环节，强制要求其购买。当事人具有保险业监管机构发放的保险兼业代理业务许可证，可以开展保险代理业务。2016 和 2017 年，当事人与某保险公司江苏分公司签订专项合作协议，约定代理险种、合作范围等，开展保险代理业务。经查，当事人与多家新建住宅小区开发商签订《居民燃气入户合同（集体）》《燃气保险合作协议》，强制开发商按照 100 元/户-300 元/户标准购买民用燃气综合保险，保险期限 1-5 年不等。为提升保险代理业务业绩，当事人还对一线销售人员和二线管理人员制定了明确的奖励方案。此外，当事人在与多家新建小区开发商合作过程中，以统一签订《居民燃气入户合同（集体）》或者另外签订《安装施工合同》《安装施工委托合同》形式，约定开发商购买燃气报警器、燃气具、金属波纹管的数量、价格和金额，强制开发商购买上述增值产品。其中，燃气具为“中燃宝”品牌基础款燃气具，实际操作中当事人以提货券形式向开发商发放，使用时可以选择直接提货也可以在购买外观功能更好的灶具时进行抵扣。2018 年 3 月，中燃慧生活电子商务有限公司南京分公司（后变

更为壹品慧科技有限公司南京分公司，以下统称新公司）成立，当事人将相关增值业务分拆给新公司，在开发商办理燃气入户时当事人仍要求开发商购买增值业务，并以新公司名义与开发商签订销售合同。调查过程中，开发商反映如提出异议，当事人会以拖延工程进度、拒绝供气等手段迫使其接受增值业务。经查，当事人向新建住宅小区开发商销售燃气保险、燃气报警器、燃气具、金属波纹管共涉及 22 个项目。

## （二）当事人向开发商和非居民用户收取不合理的工程安装费

经查，当事人利用在南京市江北地区管道燃气供应服务市场上的支配地位，针对开发商超配套范围工程、非居民燃气管道工程收取不合理的安装费。根据相关规定，新建住宅小区开发商按照规定配合燃气经营者建设的燃气管道设施为配套工程，开发商和其他单位主动申请的超过配套范围以外的工程为超配套范围工程，为经营性服务项目，按实际发生额向用户收取费用。另外，当事人向非居民用户（工商福用户，即工业、商业和公福用户，下同）提供工程安装服务也为经营性服务收费项目。根据原南京市物价局《关于重新核定管道燃气延伸服务收费标准的通知》（宁价工〔2007〕288号）、《关于公布供气经营服务性收费清理结果的通知》（宁价工〔2017〕258号）等规定，2017年12月1日前，上述燃气工程安装费应按实收取，保本微利、不高于市定标准；2017年12月1日后，实行市场调节价，由供气企业根据

经营成本和市场供求等情况合理制定收费标准。在燃气管道工程安装收费方面，行业主管部门也制定有《建设工程工程量清单计价规范》《通用安装工程工程量计算规范》《江苏省建筑与装饰工程计价定额》《江苏省安装工程计价定额》《江苏省建设工程费用定额》等相关文件，对具体收费进行指导。在工程费用核算时，当事人应参照上述文件规定与下游用户平等协商确定工程安装合理价格。截止调查启动时，当事人新建住宅小区居民集体项目超配套范围工程成本利润率为 85.78%；非居民用户燃气管道安装工程成本利润率为 85.06%，参照《关于规范城镇燃气工程安装收费的指导意见》（发改价格〔2019〕1131 号）燃气工程成本利润率原则上不得超过 10%的规定，明显超出合理收费标准范围，收取超配套范围工程费和非居民用户燃气管道安装工程费。调查过程中，开发商和非居民用户反映若对费用有异议，当事人会以拖延工程进度和通气验收等手段迫使其接受。

### （三）当事人实施上述行为没有正当理由

针对搭售增值产品行为，当事人提出：（1）开发商考虑到当事人在燃气具的运行维护方面较社会上其他产品销售商更为专业，响应速度更加快捷，所以愿意选择当事人作为供应商。（2）中国燃气控股有限公司 2019 年制定了《燃气经营业务合规操作（试行）》，提出停止下属燃气经营企业的相关增值业务。2018 年中燃慧生活电子商务有限公司南京分公司接手相关增值业务后，当事人未再参与具体经营。（3）当事人承诺用户可以自愿

选择或者不选择当事人的商品，是否购买当事人其他商品不作为提供燃气服务的附加条件，充分尊重用户选择权。针对收取不合理安装费行为，当事人未提出异议。

本机关认为，当事人提出的理由不能成立，实施有关行为没有正当理由。首先，燃气保险、燃气报警器、燃气具、金属波纹管市场属于开放竞争市场，开发商具有自由选择权，完全可以结合自身需求和市场研判分析自主选择合适的供应商。根据调查，在签订燃气入户合同时，当事人利用其管道燃气供应服务市场支配地位迫使开发商同意购买其相关产品，并非开发商自愿选择。其次，2018年当事人虽然进行了业务分拆，但从调查掌握的新公司与当事人人员任职、业务关联、财务联系等证据来看，相关行为实际上仍由当事人利用其管道燃气供应服务市场支配地位来继续实施。

#### （四）当事人上述行为排除、限制市场竞争

当事人在南京市江北地区管道燃气供应服务市场具有支配地位，拥有控制天然气供应及其他相关交易条件的能力。燃气保险、燃气报警器、燃气具、金属波纹管销售市场属于开放竞争的市场，只要符合国家、行业、地方标准规范的产品都可以进入市场公平竞争。上述产品销售并非当事人行使管道燃气供应服务特许经营权的权利事项，用户可以根据自身需求，自主选择是否购买及向谁购买相关产品。当事人借助管道燃气供应服务市场的支配地位向新建住宅小区开发商搭售上述产品，剥夺了其自由选择



权，加重了经营负担，最终也侵害了居民利益。搭售增值产品行为将上述产品销售市场上的竞争对手排挤出去，阻碍潜在的竞争对手进入该市场，具有明显的排除、限制竞争效果。当事人向开发商和非居民用户收取不合理的超配套范围工程费和燃气管道工程安装费，直接损害了开发商和非居民用户的切身利益，进一步增加了相关市场主体的经营成本。

#### （五）违法所得

当事人滥用市场支配地位向新建住宅小区开发商搭售增值产品，向新建住宅小区开发商和非居民用户收取不合理燃气管道工程安装费行为均存在违法所得。经会计师事务所审核，当事人向新建住宅小区开发商搭售增值产品违法所得为 3,071,770.96 元，新建住宅小区燃气管道超配套范围工程违法所得为 6,353,835.37 元，非居民用户燃气管道安装工程违法所得为 20,137,502.58 元，违法所得合计 29,563,108.91 元。

综上，当事人滥用在南京市江北地区管道燃气供应服务市场的支配地位，没有正当理由，实施了搭售燃气保险、燃气报警器、燃气具、金属波纹管等增值产品以及附加向开发商和非居民用户收取不合理工程安装费的交易条件行为，违反了修改前的《反垄断法》第十七条第一款“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”之规定。

### 六、主要证据及证明事项

(略)

## 七、处理意见及依据

根据修改前的《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。”本机关调查期间，当事人能够认识到违法行为及危害，主动提供相关证据配合查清违法事实，及时停止违法行为并积极自查整改，减轻违法行为危害后果。根据修改前的《反垄断法》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”以及《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条“当事人有下列情形之一的，应当从轻或者减轻行政处罚：（一）主动消除或者减轻违法行为危害后果的”的规定，应当从轻处罚。为了达到制止违法、以罚促改、有效规范市场秩序的目的，按照过罚相当、惩教结合的原则，责令当事人停止违法行为，没收违法所得 29,563,108.91 元，并处 2018 年度销售额 2% 的罚款 20,837,566.20 元，合计 50,400,675.11 元。

依据《行政处罚法》第六十七条规定，当事人自收到本处罚决定书之日起十五日内，携带本决定书原件，通过所在地任何一家农业银行网点现场缴纳罚款或者通过其他缴费方式，如支票、电汇等缴款至中国农业银行南京华茂大厦支行，地址：江苏省南京市鼓楼区江东北路 269 号，户名：省罚收入暂收款项，账号：

10100201012001908，执法机关代码：165001。到期不缴纳罚款的，依据《行政处罚法》第七十二条规定，每日按罚款数额的百分之三加处罚款，并申请人民法院强制执行。

当事人如对本行政处罚决定不服，可以自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者江苏省人民政府申请行政复议，或者自收到本处罚决定书之日起六个月内，依法向南京市中级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。

江苏省市场监督管理局

2023年1月18日

---

文书一式三份，一份送达，一份归档，一份办案机构留存。