

# 海南省市场监督管理局

## 行政处罚决定书

琼市监处〔2024〕5号

### 一、当事人情况

当事人：海南昆仑港华燃气有限公司（原海南中石油昆仑港华燃气有限公司）

统一社会信用代码：91469002774255226A

主体资格证照名称：营业执照

住 所：海南省琼海市嘉积镇银河路南兴大厦十一层

法定代表人：师玉文

注册资本：伍仟零叁拾柒万元

成立日期：2005年5月13日

经营范围：燃气经营；石油、天然气管道储运等。

当事人在其住所注册了分支机构海南中石油昆仑港华燃气有限公司琼海分公司，该分支机构负责当事人在琼海市区域的管道燃气经营业务。

### 二、案件来源及调查经过

2018年5月，根据举报，本机关对当事人的管道燃气经营行为进行核查，发现当事人在受理房地产开发企业（以下称开发商）新建住宅小区申报安装管道燃气时，限定开发商只能将管道燃气

安装工程交由其承建，在与管道燃气安装工程施工企业签订的年度合同中，限定安装企业采购材料只能与其指定的经营者（生产厂商或供应商）进行交易。经国家市场监督管理总局授权，本机关于2018年12月21日对当事人涉嫌滥用市场支配地位行为立案调查。调查期间，本机关对当事人办公和经营场所开展现场调查，提取证据材料，制作现场笔录和询问笔录，调查案件相关情况，并听取了当事人的意见。同时也对开发商、管道燃气安装施工企业、用户等进行了调查询问，并收集相关证据材料。

2023年12月1日，本机关按照《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）的规定，向当事人送达了《行政处罚告知书》，告知其涉嫌违法事实、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。当事人提出听证申请，2024年1月19日，本机关依法举行了听证。

### 三、违法事实及相关证据

经查，2014年至2018年5月，当事人滥用在琼海市管道燃气供应服务市场支配地位，没有正当理由，实施限定交易行为。

2022年6月24日，第十三届全国人大常委会第三十五次会议通过《关于修改〈中华人民共和国反垄断法〉的决定》，自2022年8月1日起施行。本案中，当事人违法行为在2022年8月1日前发生并終了，根据《行政处罚法》第三十七条关于“实施行政处罚，适用违法行为发生时的法律、法规、规章的规定。但是作出行政处罚决定时，法律、法规、规章已被修改或者废止，且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的，适用新的规定”之规定，本

案适用修改前的《中华人民共和国反垄断法》（以下简称《反垄断法》）。

### （一）本案相关市场的界定

#### 1. 相关商品市场确定为城市管道燃气供应服务市场。

本案中，当事人提供的商品为城市管道燃气供应服务。在琼海市同时存在着从事罐装液化气经营的企业，而罐装液化气与管道燃气相比，产品价格相对较高，使用便捷性相对较差，持续性有限，安全隐患较多，环境污染也较大，难以替代当事人提供的城市管道燃气服务。尤其是房地产企业，对城市管道燃气服务依赖更大，这也是当事人滥用市场支配地位的基础。因此，本案的相关商品市场确定为城市管道燃气供应服务市场。

#### 2. 相关地域市场确定为琼海市行政区域。

2003年12月10日，琼海市政府复函中国华油集团公司（当事人的上级公司）《关于开发琼海燃气市场有关问题的复函》（海府函【2003】247号）第二项“同意该项目立项，并给予在琼海行政区域内燃气工程建设及经营25年的特许经营”。2014年5月6日，当事人与琼海市城市管理局签订《城市天然气特许经营协议书》（特许经营期限：自2014年5月6日至2028年12月10日止）。其中，第三章的“3.3 特许经营权实施地域范围和方式 本协议之特许经营权行使的地域范围为琼海市行政管辖区域内；行使的方式为在琼海市行政管辖区域范围内仅允许乙方独家建设、经营城市天然气”，“3.4 特许经营业务范围 本协议规定之特许经营权的业务范围：管道燃气经营（以管道输送形式向用户供

应燃气，并提供相关管道燃气设施的维护、运行、抢修抢险业务等）”等条款，当事人在所经营的区域范围内具备唯一经营者地位，不存在同类经营者的竞争关系，用户在所属地域内只能选择当事人提供的管道燃气供应服务，不存在其他可替代的地域市场。取得行政授权以来，当事人在琼海市行政区域内承担了市政燃气管道和设施的投资建设，加此，本案相关地域市场为琼海市行政区域。

综上，本案相关市场界定为琼海市行政区域内管道燃气供应服务。

## **（二）当事人在相关市场具有市场支配地位**

1. 当事人在本案相关市场占有 100% 市场份额。当事人在本案供气区域管道燃气供应服务市场上拥有 100% 市场份额，不存在与当事人有竞争关系的经营者。

2. 当事人在本案相关市场具有控制能力。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。

3. 用户对当事人依赖性程度较高。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、其他经营者等对当事人在城市管道燃气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。《城镇燃气管理条例》《海南省燃气管理条例》等行政法规和地方性法规，对经营城市管道燃气供应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、供应安全的严肃性，决定了其他经营者提供管道燃气供应服务的难度极大。

根据《反垄断法》第十八条、第十九条，当事人在本案供气区域管道燃气供应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**

经查明，当事人实施了《反垄断法》禁止的滥用市场支配地位行为。

#### **1. 限定开发商新建小区管道燃气安装工程只能与其进行交易。**

经查明，自 2014 年起，当事人通过营业厅、开发商电话联系、业务员上门联系业务等方式受理开发商新建小区申请安装管道燃气过程中，通过以下方式限定开发商新建小区管道燃气安装工程只能与其进行交易。

一是未按照《海南省燃气管理条例》第二十二條的规定给开发商出具管道燃气报装审批手续。

《海南省燃气管理条例》第二十二條第一款“管道燃气用户安装、改造、拆除固定的燃气设施或者改变燃气用途的，应当向管道燃气经营企业提出申请，办理有关手续，并按照国家有关工程建设标准和本省有关规定实施作业，未经管道燃气经营企业同意不得实施”；第二款“管道燃气经营企业应当自收到申请之日起五日内答复”。当事人在受理开发商的管道燃气申报安装申请后，没有依法给开发商办理同意安装管道燃气的相关审批手续，

出具明确的答复意见，造成开发商无法凭借同意管道燃气安装的审批手续，自主选择其他有资质的管道燃气安装企业承建管道燃气安装工程。开发商如无审批手续建设安装管道燃气设施，则属于违法私建，其他有资质的管道燃气安装企业也无法按照自由竞争的市场规律，承接工程建设，导致开发商新建小区的管道燃气安装工程只能交由当事人承建。

**二是当事人将报装管道燃气与管道燃气的安装工程建设捆绑一起，直接承揽了新建小区的管道燃气安装工程。**

开发商向当事人提出管道燃气报装申请，填写由当事人制定的格式化的《居民用户管道燃气报装申请表》，当事人没有在该表中作出是否同意报装申请的审批意见并出具给开发商，而是将管道燃气报装申请与承建开发商新建小区管道燃气安装工程的协议捆绑在一起，在该表中载明依照《燃气报装协议》实施管道燃气安装工程，以及进场施工的条件等要求。当事人在收到开发商的报装申请后，其业务员到开发商新建小区勘查现场和了解情况后，即向开发商提供管道燃气安装工程的设计图纸和预算，提供由其制定的格式化合同《燃气报装协议》与开发商签订，直接承揽了开发商新建住宅小区的管道燃气安装工程，导致开发商新建小区的管道燃气安装工程只能交由当事人承建。

**三是未按照《海南省燃气管理条例》第十七条第三款的规定公示用户自建管道燃气入网的业务流程。**

《海南省燃气管理条例》第十七条第三款“管道燃气经营企业应当公示业务流程、服务承诺、收费标准和服务热线等信息，

并按照国家燃气服务标准提供服务”。当事人在其管道燃气业务中制定了由其承建管道燃气安装工程的业务流程，即《居民用户项目报装业务操作规程》，以及由用户自建管道燃气安装工程后向其申请入网供气的业务流程，即《管道燃气入网流程图》。但当事人只在营业厅及公司办公场所墙上的显著位置用大幅的印刷公示牌公示了《居民用户项目报装业务操作规程》，没有公示《管道燃气入网流程图》的业务流程。开发商向当事人提交管道燃气报装申请后，其业务员在与开发商的对接过程中，只向有需求的开发商提供或介绍了《居民用户项目报装业务操作规程》，没有告知开发商“自行安装后申请入网”的业务流程并提供相关资料，使开发商误以为只有当事人才能安装管道燃气工程，不知道管道燃气安装工程可以自主选择有资质的安装公司施工，也无法知晓自建管道燃气安装工程后如何向当事人申请入网供气。其他有资质的管道燃气安装企业也无法取信开发商其承建燃气管道安装工程后有开通入网供气的能力，限制了这些企业的公平竞争，最终导致开发商只能将燃气管道安装工程交由当事人承建。

2014年至2018年5月，琼海地区开发商新建小区申报管道燃气全部由当事人承建，占了市场份额的100%。

另查明，当事人2017年度销售额176289115.12元，2014年至2018年5月限定管道燃气安装工程交易行为违法所得共计5365500元。

**2. 限定管道燃气安装工程施工企业及自建管道燃气安装工程的**用户采购材料设备只能与其指定的经营者进行交易。

一是限定新建小区管道燃气安装工程施工企业采购材料设备只能与其指定的生产厂或供应商进行交易。2013年至2018年，当事人因无管道燃气安装施工资质，在承接开发商新建小区的管道燃气安装工程后，需委托其他有资质的企业进行安装施工。在与其委托的管道燃气安装工程施工企业中国化学工程第六建设有限公司海南分公司、广西佳迅管道工程有限公司、湖北省工业建设集团安装工程有限公司、海南中建成工业设备工程有限公司签订的年度《建设工程施工合同》中规定，“由承包人采购的材料设备，发包人有权指定生产厂或供应商”及“承包人采购材料设备：必须在发包人认可的供应商目录内或经发包人同意，并提供完整的质量证明文件”，为落实上述规定，当事人制定了《供应商目录》。在由施工企业提供的采购材料的《材料、设备进场报验单》中，主要材料的供应单位是由当事人指定的入围供应商。

二是限定用户自建管道燃气安装工程使用的主要材料只能使用其指定品牌的产品。新建小区以外的管道燃气用户报装管道燃气，当事人在受理时提供由其制定的格式化的《管道燃气入网协议》与用户签订，并介绍施工企业给用户，由用户聘请施工企业自己建设管道燃气安装工程。在其《管道燃气入网协议》中规定：“乙方（用户）为入网点配套施工的管道燃气安装工程的材料及工程质量必须符合现行国家标准要求，主要材料必须使用甲方（当事人）指定品牌（深圳“亚大”牌PE管材、管件、浙江宁海“蓝宝石”牌1.6皮膜表、昆山“永燃”牌调压箱）”。

#### （四）当事人限定交易行为没有正当理由

当事人对其上述限定交易行为，在听证会上提出了陈述申辩意见：1. 燃气行业的发展情况和海南燃气用户的特点，决定了当事人不可能有实施“限定交易”的行为的主观过错。反垄断和燃气均属于新生事物，未公示用户自建管道燃气入网的业务流程，未给开发商出具管道燃气报装审批手续等事实只是工作的不足，而不是实施“限定交易”。2. 当事人客观上没有实施限定交易行为。3. 当事人有关指定用户使用特定品牌燃气燃气工程材料的行为没有排除、限制竞争，不是反垄断法律意义上的滥用行为。

当事人的陈述申辩意见，缺乏合理性，也不符合《禁止滥用市场支配地位行为的规定》第十七条第三款的规定。管道燃气安装工程是开放的、自由竞争的市场，只要是有资质的企业都可以承建管道燃气安装工程，工程所需要的材料，只要是符合国家质量标准的都可以使用，当事人的限定交易行为，没有法律法规和政策依据，所以，当事人限定交易行为没有正当理由。

#### **（五）当事人的限定交易行为排除、限制了市场竞争，损害了交易相对人和用户的利益**

1. 排除、限制了其他有资质的管道燃气安装企业参与新建小区管道燃气安装工程市场的公平竞争。新建小区的管道燃气安装工程，应当是一个公平竞争的市场，具有合法资质的企业，都可以凭借自己的信誉、实力，自由平等地参与管道燃气安装工程市场的公平竞争，通过竞争的方式获得商业机会，获取合理的利润。当事人没有管道燃气安装资质，滥用其在管道燃气供应服务市场的支配地位，将影响力强加到管道燃气安装工程市场，造成琼海

市所有新建小区管道燃气安装工程均由其承建的事实，其他有资质的安装企业无法与当事人公平竞争，只能与其合作，成为其长期合作的施工队，而没有与其合作的安装企业则进不了琼海市管道燃气安装工程市场。

2. 排除、限制了其他材料经营者参与公平竞争。安装施工企业和自建燃气安装工程的用户自主采购材料为所有材料经营者提供了公平竞争的机会，然而当事人滥用市场支配地位，限定了施工企业和用户采购材料只能与其指定的经营者进行交易，排除、限制了其他材料经营者参与公平竞争，破坏了市场公平竞争秩序。

3. 当事人限定开发商新建小区管道燃气安装工程只能与其进行交易行为，限制了开发商的选择权和议价权，只能被动接受当事人提出的价格，也排除、限制了其他有资质的企业参与公平竞争，损害了开发商和其他有资质的企业的合法权益。限定施工企业和自建燃气安装工程的用户采购材料只能与其指定的经营者进行交易，限制了施工企业和用户采购材料的自由选择权，损害了其合法权益。

上述事实，主要有以下证据证明（略）。

#### **四、行政处罚依据和决定**

当事人的行为违反《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：（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”的规定，构成滥用市场支配地位行为。

依据《反垄断法》第四十七条、第四十九条规定和《行政处

罚法》第五条、第三十二条规定，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》的规定，综合考虑当事人违法行为的性质、程度和持续的时间等因素，同时考虑当事人能够配合调查工作，提供调查所需资料，主动提出整改措施和方案，对存在的问题进行整改。本机关对当事人作出如下处理决定：

1. 责令当事人停止滥用市场支配地位行为。

2. 没收违法所得 5365500 元（大写：伍佰叁拾陆万伍仟伍佰元）。

3. 处 2017 年度销售额 176289115.12 元百分之一的罚款，即罚款 1762891.1 元（大写：壹佰柒陆万贰仟捌佰玖拾壹元壹角）

以上罚没款金额合计 7128391.1 元（大写：柒佰壹拾贰万捌仟叁佰玖拾壹元壹角）。

根据《行政处罚法》第六十七条规定，当事人应当自收到本行政处罚决定书之日起十五日内，根据本行政处罚决定书，到下述指定银行缴清上述罚没款，开户银行：工行海口市国贸支行，户名：海南省财政厅财政性资金，账号：\*\*\*\*\*。

根据《行政处罚法》第七十二条规定，当事人逾期不履行行政处罚决定的，本机关将采取以下措施：（一）到期不缴纳罚款的，每日按罚款数额的百分之三加处罚款；（二）申请人民法院强制执行。

当事人如对上述行政处罚决定不服，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海南省人民政府申请行政复议；或者自收到本行政处罚决定书之日起六个月内，依法向海南自由贸易港知识产权法院提起行政诉讼。行政复议或者行政诉讼期间，本行政处罚决定不停止执行。

海南省市场监督管理局

2024年5月7日

(市场监督管理部门将依法向社会公示本行政处罚决定信息)