

浙江省市场监督管理局 行政处罚决定书

浙市监案〔2022〕3号

一、当事人情况

当事人：绍兴柯桥供水有限公司；

统一社会信用代码：91330621763930054Y；

法定代表人：詹小勇；

住所：浙江省绍兴市柯桥区柯岩街道柯湖公路口；

公司类型：有限责任公司（非自然人投资或控股的法人独资）；

经营范围：供水工程建设和运行管理；给排水管道安装、维修；批发、零售供水管道设备及配件；涉及自来水经营的其他业务。

二、案件来源及调查经过

根据市场监管总局交办，2021年8月27日，浙江省市场监督管理局对当事人涉嫌滥用市场支配地位行为进行立案调查。期间，进行了现场检查、询问调查，提取了相关书证等材料，并多次与当事人沟通，听取陈述意见。

2022年5月25日，本机关依法向当事人送达了《行政处罚告知书》，告知当事人涉嫌违反《中华人民共和国反垄断法》的事实、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。当事人在法定期限内未向本机关进行陈述申辩，也未要求举行听证。

三、违法事实及相关证据

（一）本案相关市场的界定。

根据《中华人民共和国反垄断法》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。本案相关商品市场为城市公共自来水供水服务市场，相关地域市场为绍兴市柯桥区（马鞍街道除外）。

1.本案相关商品市场为城市公共自来水供水服务市场。本案中当事人向房地产开发企业提供的商品是城市公共自来水供水服务。经查明，目前绍兴市柯桥区城区及乡镇居民生活用水来源主要为城市公共自来水，极少部分农村居民通过自建设施取水作为生活用水，不具备代表性与替代性；而桶装水的供应虽然是城市供水服务的一种补充，但是其在价格和便利性上无法与城市公共自来水供水相比，商品可替代性较弱。同时城市公共自来水供应是房地产开发企业能够销售其商品房的必备条件，是房地产开发企业对当事人的依赖所在。因此，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.本案相关地域市场为绍兴市柯桥区（马鞍街道除外）。从相关人员询问笔录和情况说明证实，绍兴市柯桥区马鞍街道由绍兴柯桥滨海供水有限公司负责供水，当事人提供城市公共自来水供水服务的地域范围为绍兴市柯桥区（马鞍街道除外）。当事人系该区域内唯一的城市公共自来水供水企业。因城市公共自来水供水通过市政管网统一输送，用户在该区域内只能选择本地供水企业提供的城市公共自来水供水服务，不存在可以获取其他可替代的地域市场。因此本案的相关地域市场界定为绍兴市柯桥区（马鞍街道除外）。

综上，本案相关市场确定为绍兴市柯桥区（马鞍街道除外）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。

《中华人民共和国反垄断法》所称市场支配地位，是指经营者在相关市场内具有能够控制商品价格、数量或者其它交易条件，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。是否具有市场支配地位，是判断经营者行为能否构成滥用市场支配地位的前提。

《城市供水条例》《浙江省城市供水管理办法》等对经营城市供水有着严格的主体资格要求。经查明，当事人是绍兴市柯桥区（马鞍街道除外）区域内唯一的城市公共自来水供水企业；当事人在该区域内提供的城市公共自来水供水服务所占市场份额

为 100%。由于当事人具备区域供水公用企业自然垄断的不可替代性和无选择性，用户对当事人的供水服务具有很强的依赖性，尤其是当地房地产开发企业只能从当事人处申请用水，且相关供水工程须通过当事人审核验收，因此对当事人具有绝对的依赖性。城市公共供水管网及其附属设施投资大、难度高、成本收回周期长的特点，以及自然资源的有限性、水质工艺标准的严格性，相关地域市场内同类其他经营者进入较难。根据《中华人民共和国反垄断法》第十八条、第十九条的规定，当事人在绍兴市柯桥区（马鞍街道除外）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.限定房地产开发企业将相关供水工程委托当事人施工。高层住宅由于建筑高度所需水压（供水总水头）超过城市供水规划服务压力，须通过建筑内部供水设施将市政管网供应的自来水经存储加压再供给高层住宅用户，即称作二次供水。根据原绍兴县人民政府办公室《关于印发绍兴县高层住宅二次供水管理办法（试行）的通知》（绍县政办发〔2012〕13号）规定，高层二次供水设施可由房地产开发商委托供水企业建设，也可按照国家相关规范和有关技术规程自行建设，但建设方案须经供水企业审核确认，施工完成后由供水企业验收，验收合格后签订相关协议，移交给供水企业管理；验收不合格的，房地产主管部门不予办理

房地产开发项目交付使用备案。2012 年以来，房地产开发企业向当事人申请供水时，当事人通过供水工程建设方案审核等环节，以会议纪要、格式合同等方式限定房地产开发企业将场外工程、水表远传系统委托当事人实施建设。当事人在《二次供水设施建设管理协议》格式合同中，明确要求房地产开发企业将小区场外工程、水表远传系统委托当事人实施建设和管理；在二次供水图审会议纪要中明确要求远传系统调试安装及场外所有供水设施（不包含室内消防设施及户内给水设施）委托当事人建设。据统计，2012-2020 年，绍兴市柯桥区 166 个高层小区，除香林花园一期、金色丽都一期二期 2 个小区外，其余 164 个小区的场外给水工程均由当事人施工建设。房地产开发企业为顺利通过验收、避免耽误工期等原因被迫接受，没有自主选择权。

2.限定二次供水设施、设备及部件的品牌、供货厂商。2012 年以来，当事人通过制定印发有关技术标准、签订施工协议、二次供水图纸评审、二次供水设施验收等方式，强制要求房地产开发企业采购当事人指定品牌、供货厂商的二次供水设施、设备及部件，房地产开发企业如不使用相关推荐品牌，其二次供水工程的图审、验收无法通过，无法办理接装手续，从而无法获得供水服务。当事人制定《绍兴县高层住宅二次供水设施建设技术规程》的补充规定《绍兴县高层住宅二次供水设施建设技术标准》《绍兴县高层住宅二次供水设施建设技术标准(2013 年修订版)》(含

《绍兴县高层住宅二次供水配置设备推荐产品表》等附件), 要求移交给供水企业统一管理的高层住宅二次供水设施, 应按《绍兴县高层住宅二次供水配置设备推荐产品表》中的厂家采购。当事人在发给相关房地产开发企业落实二次供水加压分区、设备选型及水表远传系统的函中要求, 泵房内加压设备品牌应统一, 须按照《绍兴县高层住宅二次供水配置设备推荐产品表》选择采购安装。在二次供水图审会议纪要中要求, 二次供水设施由房地产公司自行建设, 施工材料由房产公司按照《绍兴县高层住宅二次供水配置设备推荐产品表》中的推荐品牌购买, 施工质量由供水公司监管, 泵房选用的无负压增压及所有管道、阀门等符合《绍兴县高层住宅二次供水配置设备推荐产品表》中的推荐品牌及要求。在二次供水设施验收会议纪要中要求, 泵房内应配置 1 只高清球机摄像头 (海康威视红外网络高清球机 DS-2DE7330IW-AH.265) 等, 要求尽快落实整改完毕, 经复查合格后, 方同意工程质量等级为合格。当事人与房地产开发商签订的《场外给水工程施工合同书》格式合同中要求, 房地产开发企业应向当事人定点采购以下工程材料: 水表、水表箱、阀门、井圈与井盖、消火栓、考核表等; 远程抄表系统所需的远程水表、采集箱及采集板等主材。

3.附加额外收取费用的不合理交易条件。经查, 2012 年以来, 当事人在受理房地产开发企业申请正式接水后, 要求房地产开发

企业对建筑区划红线连接到公共管网（市政供水设施）的入网工程，必须委托当事人建设，并要求房地产开发企业承担建筑区划红线外的入网工程建设费用；2014年10月31日以来，要求房地产开发企业额外支付室外消防直接供水的管道建设补偿费。

（四）当事人限定交易、附加不合理交易条件没有正当理由。

《城市供水条例》《浙江省城市供水管理办法》分别对供水的施工和材料设备标准作出规范，但并未规定必须使用何种品牌材料设备、必须由哪家单位进行施工。当事人指定房地产开发企业在建设高层住宅二次供水设施中相关设施、设备及部件的品牌，指定场外工程、远传抄表系统施工单位，要求房地产开发企业承担从用户建筑区划红线连接到公共管网发生的入网工程建设费用和室外消防直接供水的管道建设补偿费，没有法律、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，损害了交易相对人利益。

1.当事人滥用市场支配地位行为，排除、限制了其他合法经营者参与供水工程建设市场竞争。如二次供水设施的设备、设施市场本应是开放的竞争市场，只要符合国家、行业和地方标准规范都可以进入市场公平竞争。当事人滥用相关市场的支配地位，将支配地位的影响力不公平地强加到二次供水配套设施市场，致使一些具备资质的合法经营者无法参与相关市场竞争。

2.当事人滥用市场支配地位行为，限制了交易相对方的自主选择权，损害了交易相对方的合法权益。由于当事人在其相关区域市场内独家提供供水服务，行使二次供水设施审核、验收职责，房地产开发企业为确保工程工期和顺利验收，不得不接受当事人附加的不合理交易条件和限定交易行为，当事人的行为损害了房地产开发企业自主选择权等合法权益。

另查明，绍兴柯桥供水有限公司 2020 年度销售额为 330384035.13 元，2012-2020 年违法所得共计 12553416 元。

上述事实，主要有以下证据证明：

第一组证据：1.当事人营业执照复印件；2.当事人卫生许可证复印件；3.当事人询问笔录；4.绍兴柯桥水务有限公司基本情况说明材料。证明当事人主体资格。

第二组证据：当事人询问笔录。证明当事人在相关市场具有市场支配地位的事实。

第三组证据：1.《绍兴县人民政府办公室关于印发绍兴县高层住宅二次供水管理办法（试行）的通知》（绍县政办发〔2012〕13 号）；2.当事人询问笔录；3.关于转发《关于明确高层住宅二次供水水表远传系统收费标准的通知》（柯南〔2012〕11 号）；4.当事人《二次供水设施建设管理协议》样本；5.2012-2020 年高层小区供水建设情况；6.关于绍兴柯桥供水有限公司 2012-2020 年小区供水建设的情况说明；7.部分高层小区二次供水设施建设

管理协议；8.部分高层小区二次供水图审会议纪要；9.部分高层小区《给水工程施工协议书》《安装工程决算书》《收费通知单》《高层住宅二次供水工程临时供水审批表》等；10.部分高层小区房地产开发公司负责人询问笔录。证明当事人限定房地产开发企业只能委托其指定的供水工程施工单位进行工程建设的事实。

第四组证据：1.《绍兴县高层住宅二次供水设施建设技术标准》；2.《绍兴县高层住宅二次供水设施建设技术标准（2013年修订版）》；3.《绍兴县高层住宅二次供水配置设备推荐产品表》；4.当事人询问笔录；5.部分高层小区二次供水加压分区、设备选型及水表远传系统的函；6.部分高层小区二次供水设施综合验收会议纪要及验收记录表、二次供水图审会议纪要；7.部分高层小区场外给水工程施工合同书；8.部分高层小区二次供水设施建设管理协议。证明当事人限定二次供水设施、设备及部件的品牌、供货厂商的相关事实。

第五组证据：1.2012-2020年高层小区供水建设情况；2.关于绍兴柯桥供水有限公司2012-2020年小区供水建设的情况说明；3.《绍兴市城市供水管理办法》；4.当事人询问笔录；5.当事人《二次供水设施建设管理协议》样本；6.原绍兴县物价局价格通知单（绍县价〔2005〕第2号）；7.绍兴市柯桥区物价局关于清理废止部分价格规范性文件的通知（绍柯价〔2014〕34号）；8.绍兴柯桥水务集团有限公司抄告单（绍柯水务抄〔2020〕151号）；9.

《消防接水协议》；10.收取费用的增值税专用发票。证明当事人附加额外收取费用的不合理交易条件的事实。

第六组证据：绍兴市柯桥区部分房地产开发企业笔录、协议及票据。证明当事人行为排除、限制了市场竞争，损害了房地产开发企业合法权益。

第七组证据：1.2019-2020 年当事人经审计的财务报表；2.2012-2020 年高层小区供水建设情况；3.关于绍兴柯桥供水有限公司 2012-2020 年小区供水建设的情况说明；4.当事人询问笔录。证明当事人 2020 年度销售额和 2012-2020 年当事人违法所得金额。

四、行政处罚依据和决定

本机关认为，当事人的上述行为违反了《中华人民共和国反垄断法》第十七条第一款第（四）项、第（五）项“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”的规定，构成滥用市场支配地位行为。

鉴于当事人虽然实施垄断行为时间较长，但在接受调查时能积极配合，深刻认识垄断行为的危害，及时采取措施进行自查整改，根据《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”和第四十九条“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”的规定，本机关责令当事人停止违法行为，决定对当事人作出如下行政处罚：

没收违法所得 12553416 元，并处 2020 年度销售额 330384035.13 元 3% 的罚款 9911521.05 元，共计罚没款 22464937.05 元（大写：贰仟贰佰肆拾陆万肆仟玖佰叁拾柒元零伍分）。

当事人应当自收到本处罚决定书之日起十五日内上缴罚没款。根据《中华人民共和国行政处罚法》第七十二条第一款规定，到期不缴纳罚款的，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。

当事人如不服本行政处罚决定，可在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浙江省人民政府申请行政复议，也可在六个月内依法向杭州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。

根据《企业信息公示暂行条例》《浙江省行政处罚结果信息

网上公开暂行办法》等有关规定，本机关将通过企业信用信息公示系统、门户网站、专业网站等公示本行政处罚信息。

浙江省市场监督管理局

2022 年 6 月 2 日

本文书一式叁份，一份送达，一份归档，一份留存。