



贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
竞争法和竞争政策政府间专家组
第十九届会议
2021年7月7日至9日，日内瓦
临时议程项目10
审查《竞争法范本》第二部分第十三章评注

《竞争法范本》(2020年)第二部分第十三章修订稿*

* 本文件是 TD/RBP/CONF.7/L.13 号文件的修订本。



损害赔偿诉讼

凡因任何企业或个人违反法律规定的行为或不行为而遭受损失或损害的企业或个人或以该人名义行事的国家，均应有权向适当的司法当局提起诉讼，索回损失或损害的数额(包括费用和利息)。

对第十三章的评注和现行法律的不同方针

导言

1. 在有些国家，竞争法有公共执行和私人执行两种执行方式，前者是指由管理机构或司法机构进行制裁，后者是指由因反竞争行为遭受损失的个人或企业提起损害赔偿诉讼。《竞争示范法》中的这项条款赋予个人、企业或以个人/企业名义行事的国家提起诉讼的权利，以索回损失或损害的金额，包括费用和应计利息。这种民事诉讼通常通过适当的司法机构进行，除非国家在这方面明确授权给管理机构。

在成熟的竞争法制度下促进私人执行的努力

2. 欧洲联盟通过了关于根据成员国国内法就违反欧洲联盟和成员国竞争法规定的行为提起损害赔偿诉讼之规则的第 2014/104 号指令，到 2018 年所有成员国都在其国家法律体系中实施了该指令。该指令规定了重要的实质性和程序性问题，如事由、证据披露、时效期和责任模式。任何人(例如直接或间接购买者或供应商，包括消费者)，凡因经营者或经营者集团违反竞争法(《欧洲联盟运作条约》第 101 条和第 102 条或主要追求同一目标的国家竞争法)而遭受损害的，均可要求全额赔偿。赔偿范围包括实际损失和利润损失，加上支付利息。凡参与卡特尔的，都要为卡特尔造成的全部损害对受害者负责，可能与其他侵权者一起支付赔偿。值得注意的是，这不适用于中小型企业或因提请竞争管理机构注意该侵权行为而获得豁免的公司。这类公司只需要赔偿自己产品的购买者，除非其他侵权者无法向受害者提供全额赔偿。¹

私人损害赔偿诉讼的形式

3. 各竞争法制度在私人损害赔偿诉讼的形式方面不尽相同。需区分个人诉讼与集体诉讼。在个人诉讼中，声称遭受损害的每个人和/或每家公司必须提出独立诉讼。也就是说，只有反竞争行为的受害者本人才有资格提出损害赔偿请求。例如，在立法改革之后，日本现在允许合格的组织更多地参与对违反竞争法造成的损害提起诉讼。在集体诉讼中，可代表声称遭受同一违法行为侵害的多人和/或多家公司提出单一诉讼。

¹ 关于最近的评估，见欧盟委员会，2020 年，委员会工作人员关于第 2014/104 号指令实施情况的工作文件，12 月 14 日，可查阅 [https://www.europeansources.info/record/staff-working-document-on-the-implementation-of-directive-2014-104-eu-on-certain-rules-governing-actions-for-damages-under-national-law-for-infringements-of-the-competition-law-provisions-of-the-membe/\(2021年5月26日访问\)](https://www.europeansources.info/record/staff-working-document-on-the-implementation-of-directive-2014-104-eu-on-certain-rules-governing-actions-for-damages-under-national-law-for-infringements-of-the-competition-law-provisions-of-the-membe/(2021年5月26日访问))。

4. 根据特定国家的程序规定，有权提起单一诉讼的人也可以将其诉讼请求移交给另一人，后者即有资格提出索赔。个人诉讼可能仅限于后续诉讼，即原告必须等到最终裁决表明存在反竞争行为后，才能就此类行为造成的损害提出索赔。这一限制是基于程序效率的考虑，而且在竞争管理机构负责起诉和制裁反竞争行为的司法管辖区，这一限制可以确保民事法院对有关行为的评估不会与竞争管理机构的不同。此外，原告往往倾向于采取后续诉讼，因为这样他们就不必为证明存在违反竞争法行为而支付费用。

5. 在代表人诉讼或集体诉讼中，一群原告共同向法院提出损害赔偿要求。之所以允许在竞争事务中采取这种集体诉讼，有两个原因。第一，个人索赔额可能很少，没有必要单独提起诉讼并启动漫长的法院程序。第二，集体诉讼可以大幅降低每个原告的诉讼费用。集体诉讼可以某个集体的名义提起，在提交索赔要求时，无需查明该集体的人员的身份，但该集体的组成情况则必须是可确定的。例如，一个集体可能由卡特尔产品的直接购买者组成，间接购买者和终端消费者可组成另一个集体。

6. 在大多数司法管辖区，原告可获得的损害赔偿仅限于对反竞争行为所致损失的全额赔偿，包括法律诉讼费用和利息。但在美利坚合众国，在反垄断违法行为诉讼中，原告可获得三倍惩罚性赔偿；这既是对私人诉讼的激励，也是对触犯反垄断法行为的又一威慑。²

现行法律采取的不同处理办法：私人损害赔偿诉讼

国家、集团或地区

只有个人诉讼

比利时

2017 年通过一项法案实施欧盟 2014/104 号指令，该法案在《经济法》第十七卷第三编中插入了核心条款。³

中国

《反垄断法》第五十条规定，经营者实施垄断行为，给他人造成损失的，依法承担民事责任。⁴

2012 年通过的《最高人民法院关于审理因垄断行为引发的民事纠纷案件应用法律若干问题的规定》（《反垄断司法解释》）规定了事由和适用范围、管辖权、起诉资格、举证责任、责任、诉讼时效等。

《反垄断司法解释》第一条规定，涵盖范围为垄断行为，包括垄断协议、滥用市场支配地位和经营者集中。但是，滥用行政权力排除或限制竞争的行为被排除在外，因为这类诉讼属于行政诉讼，而且滥用行政权力排除或限制竞争不是《反垄断法》第三条所列的垄断行为。关于起诉资

² 联邦贸易委员会反垄断部提供的资料。

³ 比利时竞争管理局提供的资料。

⁴ 中国，商务部，2008 年，《反垄断法》，可查阅 <http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/Businessregulations/201303/20130300045909.shtml> (2021 年 5 月 26 日访问)。

国家、集团或地区

格，第一条规定，因垄断行为受到损失以及因合同内容、行业协会的章程等违反反垄断法而发生争议的自然人、法人或者其他组织，可以向人民法院提起民事诉讼案件。根据《民事诉讼法》第一百零八条，原告应与案件有直接利害关系。判断是否存在直接利害关系的一个重要标准是垄断行为是否造成了直接损失。

第七条规定，在反垄断法第十三条第一款所述涉嫌垄断协议的案件中，被告应对该协议不具有排除或限制竞争的效果承担举证责任。

第八条规定，在反垄断法第十七条第一款所述滥用市场支配地位的案件中，被告应承担举证责任，证明其行为具有正当性。

第十四条规定，被告实施垄断行为，给原告造成损失的，根据原告的诉讼请求和查明的事实，人民法院可以判令被告停止侵害，赔偿损失。此外，根据原告的请求，人民法院可以将原告因调查、制止垄断行为所支付的合理开支计入损失赔偿范围。

格鲁吉亚

竞争法没有关于损害赔偿诉讼的具体规定，但因任何人违反竞争法的不作为而遭受损失或损害的任何个人或企业，有权向法院提起诉讼，索回损失或损害的金额。这项权利源于民事法律中关于要求损害赔偿权的一般规定。⁵

根据竞争法，竞争管理局和第比利斯市法院是评估竞争法范围内诉讼的仅有的两个行政和司法机构。竞争管理局或法院就违反竞争法的行为作出裁决后，个人可以向适当的司法当局提起另一项民事诉讼来要求损害赔偿，因此个人诉讼仅限于后续诉讼。

希腊

2018 年通过第 4529 号法实施了欧洲联盟第 2014/104 号指令，该法律将该指令的规定系统化，并将其纳入国内法律秩序。总体而言，希腊的私人竞争诉讼数量适中，大多数案件构成关于特许经营和分销协议的普通商业独立诉讼。⁶

⁵ 格鲁吉亚竞争管理局提供的资料。

⁶ 见 V Brisimi and M Ioannidou, 2012, Greece: Report, prepared for Competition Law: Comparative Private Enforcement and Collective Redress in the European Union, available at <https://www.clcpecreu.co.uk/> (accessed 26 May 2021); V Brisimi and M Ioannidou, 2013, Stand-alone damages actions: Insights from Greece and Cyprus, *European Competition Law Review*, 34(12):654–657; M Ioannidou, 2018, The member State reports on the transposition of the directive: Greece, in B Rodger, MS Ferro and F Marcos, eds, *The European Union Antitrust Damages Directive*, Oxford University Press, Oxford.

国家、集团或地区

日本	<p>《禁止私人垄断和维护公平贸易法》：关于禁制令和损害的第七章</p> <p>第 25 条规定：</p> <p>(1) 违反第 3、第 6 或第 19 条规定的企业(违反第 6 条规定的企业，仅限于在有关国际协议或合同中实施不合理贸易限制或者采取不公平贸易行为的企业)和违反第 8 条规定的任何行业协会，对另一方当事人所遭受的损害承担赔偿责任。</p> <p>(2) 任何企业或行业协会不得通过证明其不存在故意或者过失而免除上前款规定的责任。</p> <p>第 26 条规定：</p> <p>(1) 在第 49 条规定的禁止令(如未颁布这一命令，则为第 62 条第 1 款规定的付款令(不包括针对违反第 8 条(i)或(ii)项规定的行业协会成员企业颁布的命令))成为具有约束力的最终裁决之前，不得在法庭上主张前条规定的损害赔偿请求权。</p> <p>(2) 前款所述权利，自该款所述禁止令或付款令成为具有约束力的最终裁决之日起计满三年后，因时效而失效。</p>
南非	<p>第 89 号竞争法第 65 条规定：</p> <p>(6) 因被禁止的做法而遭受损失或损害的人：(a) 如果已在一项根据第 49 条 D 款第(1)项的规定确认的同意令中获得损害赔偿，则不得向民事法院提起请求评估或裁定损害赔偿额的诉讼；或(b) 如果有资格提起(a)项所指诉讼，则在提起诉讼之时，必须向法院登记员或书记官提交由竞争法庭庭长或竞争上诉法院首席法官签发的符合规定格式的通知书，该通知书：(i) 证明构成诉讼依据的行为已被裁定为本法所禁止的做法；(ii) 注明法庭或竞争上诉法院发布裁决的日期；以及(iii) 注明法庭或竞争上诉法院作出裁决所依据的本法的条款。</p> <p>(7) 第(6)款(b)项中所述证明为其所含内容的确定性凭证，对民事法院具有约束力。</p> <p>(8) 如果对竞争法庭依照第 58 条发布的命令提出上诉或复审申请，就同一事项向民事法院提起诉讼的权利即行中止。</p> <p>(9) 个人就被禁止的做法导致的损害提出赔偿请求的权利：(a) 自竞争法庭对影响此人的事项作出裁定之日起产生；或(b) 如果是上诉案件，自该事项的上诉程序结束之日起产生。</p>

国家、集团或地区

(10) 为 1975 年《核定利率法》(1975 年第 55 号法)第 2A 条第(2)款(a)项的目的, 与本法规定的损害赔偿请求有关的债务利息自第(6)款提及的证明签发之日起开始计算。

本法没有对集体诉讼作出任何具体规定。但是, 2013 年, 宪法法院做出了一项判决, 推翻了高等法院和最高上诉法院的判决, 实际上是拒绝让受到面包卡特尔伤害的申请人提起集体诉讼。此案有可能成为集体诉讼的先例。

突尼斯

民法对竞争法作了补充, 允许反竞争行为的受害者向民事法院提起损害赔偿诉讼。

大不列颠及北爱尔兰联合王国

因违反竞争法行为而遭受损失的公司或个人可对参与反竞争行为的一方或多方提起损害赔偿诉讼。此类诉讼可以是独立的诉讼, 也可以是依据监管机构的决定采取的后续诉讼, 可以向高等法院或竞争上诉法庭提起此类诉讼。

为了解决原告面临的困难, 以便利竞争案件中的后续损害赔偿诉讼, 政府提出了一项关于消费者权利的法案, 该法案规定了重大变革, 包括扩大竞争上诉法庭的管辖权、确立加入集体诉讼的选项以及引入自愿补救计划。

欧洲联盟

第 2014/104 号指令第 1 条和第 3 条规定了该指令的主题事项和范围, 并规定, 任何因违反竞争法行为而遭受损害的自然人或法人都可以就该损害提出索赔并获得全额赔偿, 这不应导致过度赔偿。全额赔偿应包括对实际损失和利润损失的赔偿, 加上支付利息。

第 5、第 6、第 7 和第 8 条规定了证据披露的规则和处罚。成员国应确保国内法院能够命令被告或第三方应原告的要求而披露有关证据, 前提是原告提出了有理有据的理由, 其中含有能充分证实损害索赔可信性的合理可用的事实和证据。在披露证据方面有以下若干条件和限制: 证据必须按项目或类别具体列明, 国内法院只能准许相称的披露信息要求; 国内法院在任何时候都不能命令某一当事方或第三方披露宽大处理声明与和解意见书; 国内法院只有在竞争管理机构结束诉讼后才可以命令披露为该竞争管理机构的诉讼程序具体准备的证据。

第 9 条陈述了国家决定的效果。成员国应确保国家竞争管理机构或复审法院的最终裁决认定的违反竞争法行为被视为无可辩驳的事实。可以向国家法院提交其他成员国作出的最终裁决, 至少作为发生了违反竞争法行为的初步证据。

国家、集团或地区

第 10 条规定，成员国应确保提起损害赔偿诉讼的时效期至少为五年。在违反竞争法行为停止，原告知道或可以合理地预期知道该行为及其构成侵权的事实、违反竞争法行为对其造成损害的事实以及侵权者的身份之前，时效期限不得开始计算。

第 11 条规定，责任模式为连带责任。有以下两种克减情况：中小型企业，如果在有关市场上的份额低于 5%，而且适用正常的连带责任规则会损害其经济活力，那么它就只对自己的购买者负有责任；只有在涉及同一侵权的其他经营者无法提供全额赔偿的情况下，享受豁免者才对其购买者或提供商以及其他受害方负有责任。根据宽大处理方案获得罚款豁免权的侵权者的出资金额，不得超过其对自己的直接或间接购买者或提供商造成的损害金额。

第 20 条规定，欧盟委员会应审查该指令，并向欧洲议会和欧洲理事会提交报告。但是，因为实施时间较晚，国家实施规则的适用范围也是暂时的，国家法院迄今为止适用这些规则的判决数量有限，所以目前在适用该指令方面经验不足。⁷

拉丁美洲

对卡特尔私人执行的限制很多，包括没有私人诉讼权以及行政、程序、证据和文化方面存在挑战。需要加强工作的三个领域是：索赔累加、获取信息以及司法或行政能力。

个人诉讼和集体诉讼

阿根廷

第 27.442 号反垄断法：关于损害赔偿的第九章

第 62 条规定，因法律制裁活动而遭受损害的个人或法人实体可依法向主管法官提出损害赔偿要求。

第 63 条规定，反垄断法院对违反本法的裁决一旦成为最终裁决，即具有既判力。反垄断法院发布的最终裁决可能引起的损害赔偿请求应通过《民商事诉讼法》第二卷第三编第二章规定的快速简易程序提出。主管法官在决定损害和损失赔偿时，将根据反垄断法院在适用本法时发布的裁决中确定的行为、事实和法律资格作出裁决。

第 64 条规定，应受害方的要求，违反本法规定的个人将被处以有利于受害方的民事罚款，罚款将由主管法官根据事实的严重性和案件的其他情况决定，而不考虑其他相应的赔偿。

⁷ European Commission, 2020, Antitrust: Commission publishes report on implementation of damages directive, Press release, 可查阅 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2413 (2021 年 5 月 26 日访问)。

国家、集团或地区

第 65 条规定，如果不止一个人对侵权行为负有责任，所有人都将对受害方承担连带责任，尽管可以适用追偿诉讼。如果适用，本章所提及的个人或法人有权被免除或减轻制裁并被免除损害赔偿，前提是在反垄断法院裁定他们遵守第八章规定的条款后，他们申请本法第八章规定的宽大处理方案。该规则有一个例外情况，第八章宽大处理方案的受益人的直接或间接购买者或供应商以及其他受害方，如果无法就参与同一违法行为的其他公司造成的损害获得充分赔偿，则受益人将对它们承担连带责任。

澳大利亚

《竞争和消费者法》规定，凡由于卡特尔行为而遭受损失或损害的，都可以通过私人诉讼索回损失或损害的金额。私人诉讼方也可以获得确认判决、禁制令和辅助命令。竞争和消费者委员会还有权代表因卡特尔行为而遭受损失或损害的一群人启动代理人诉讼。《澳大利亚联邦法院法》规定了集体诉讼制度，根据该制度，私人诉讼方可就他人违反《竞争和消费者法》的反竞争行为规定造成的损害提出赔偿。一旦确定了一个集体，则该集体中的每个人都被认为属于这一集体的一部分，除非有人根据法院规则通过书面通知选择退出代理人诉讼程序。《竞争和消费者法》第 87 条(1B)规定，委员会可以代表因违反该法关于反竞争行为的规定而遭受损害的第三方提出申请，前提是第三方已事先提供书面同意。

巴西

《竞争法》第 47 条规定人们有权提起民事诉讼以追回因违反法律而造成的损害，并规定受害方应有权提起诉讼，以保护其个人或同类个人利益，停止构成侵犯经济秩序的做法，并获得对所遭受损害的赔偿，无论是调查还是行政诉讼，都不得因提起诉讼而中止。提出索赔不需要竞争管理机构事先认定侵权行为已经发生，这种认定对法院没有约束力。私人执行独立于公共执行，即使没有对有关行为进行调查，也可以提出索赔。检察官办公室可以根据公共集体诉讼法，代表受害集体提起公共集体诉讼，以获得对任何违反竞争法行为的赔偿。正规协会可以代表其成员提起同类型的诉讼。任何为一般公共利益提出索赔的协会必须至少成立一年，其机构目标必须是保护环境、消费者、经济秩序、自由竞争或旅游、美学、历史和景观遗产。如果检察官办公室或协会提起集体诉讼，则受害方本人不会直接参与诉讼。然而，如果遭受损害的一方当事人单独提出赔偿，这些诉讼将合并为同一诉讼程序予以处理。

国家、集团或地区

经济保护与行政委员会采取了合作立场，使反竞争行为的受害方能够获得信息。⁸ 2018 年，委员会发布了第 21 号决议，规定对有些文件(自证其罪的宽大处理文件和法律确立的秘密文件)永久保密，并规定了向公众披露其余证据的日期(通常与案件裁决一起披露)。该决议还指出，委员会计算罚款时，民事诉讼中裁定的赔偿可被视为减轻处罚因素。此外，现行法规允许委员会介入民事损害赔偿诉讼，保护反竞争行为调查，防止敏感信息泄露，并向司法机构通报披露信息的潜在影响。

德国

《禁止限制竞争法》第 33 条规定，凡是违反该法规定或《欧洲联盟运作条约》第 101 条或第 102 条或竞争管理机构所作决定的，都有义务对受影响的人弥补损害，如果有再次发生的风险，应停止进一步的侵权行为。如果侵权行为即将发生，有权申请禁制令。受影响的人是指因侵权行为而受到损害的竞争者或其他市场参与者。

第 33a 条规定：

(1) 根据第 33 条第 1 款，凡是故意或过失实施侵权行为的，均应对侵权行为造成的任何损害负责。

(2) 应当可反驳地推定卡特尔造成损害。本条款所指的卡特尔是两个或两个以上竞争者之间旨在协调其在市场上的竞争行为或影响相关竞争参数的协议或经协调的做法。此类协议或经协调的做法包括：

1. 确定或协调买卖价格或其他交易条件；
2. 分配生产或者销售配额；
3. 共享市场和客户，包括操纵投标、限制进口或出口；
或
4. 针对其他竞争者的反竞争行为。

(3) 《德国民事诉讼法》[Zivilprozessordnung]第 287 条适用于量化侵权行为造成的损害。在对损害进行量化时，可特别考虑侵权者从第 1 款所述侵权行为中获得的利润比例。

(4) 侵权者应支付自损害发生之时起在第 1 款下的金钱债务利息。

⁸ 巴西竞争管理局提供的资料。

国家、集团或地区

第 33b 条规定，如果对违反本部分规定或《欧洲联盟运作条约》第 101 条或第 102 条的行为提出损害赔偿请求，法院应受竞争管理机构、欧洲委员会或欧洲联盟另一成员国的竞争管理机构(或以此身份行事的法院)作出的侵权行为已发生的最终裁决的约束。这同样适用于法院就对依据第 1 款所作判决提出的上诉进行的最终裁决中的结果。这项义务的适用不影响《欧洲联盟运作条约》第 267 条规定的权利和义务。

2013 年对该法进行了第八次修订，从而允许行业协会代表被告的客户和供应商提起诉讼，要求侵权者停止侵权行为。该修正案还允许消费者保护协会提起禁制令诉讼，或要求被告向联邦预算支付通过侵权获得的经济利益。2015 年通过第九修正案将欧盟第 2014/104 号指令纳入了国内法。该修正案的目的是增加因卡特尔而受到损害的人在损害赔偿诉讼中获得胜诉的可能性。2021 年第十修正案规定，应当可反驳地推定卡特尔导致损害(第 33a 条第 2 款)，并简化了受害方和被指控侵权者相关证据的收集(第 33g 条)。

美国

《联邦民事诉讼规则》第 23 条规则为集体诉讼提供了管理框架并规定了：

(a) 先决条件。一个集体的一个或多个成员可以代表所有成员起诉或被起诉，条件是：

- (1) 集体人数众多，将全体成员合并诉讼不可行；
- (2) 该集体有共同的法律或事实问题；
- (3) 当事人代表的请求或抗辩是集体中典型的请求或抗辩；
- (4) 当事人代表将公平和充分地维护该集体的利益。

规则 23(b)款规定，集体成员的共同法律或事实问题优先于只影响个人成员的任何问题，集体诉讼优先于其他现有的裁决方法。

规则 23(c)款规定了证明令。法院必须通过命令决定是否证明某项诉讼为集体诉讼，必须界定集体、集体索赔、问题或抗辩，还必须指定集体律师。

规则 23(e)款规定，只有在取得法院批准后才得以和解、主动撤回或达成妥协，法院必须以合理的方式向集体所有成员发出通知。如果这项提议对集体成员有约束力，法院必须在举行听证会并认定该提议公平、合理及充分后才能批准。如果提议需要法院批准，任何集体成员都可以反对。

国家、集团或地区

规则 23(f)款规定，上诉法院可以允许对授予或拒绝集体诉讼证明的命令提出上诉。

规则 23(g)款规定，除非法规另有规定，否则证明集体的法院必须指定集体律师，该律师必须公平和充分地代表该集体的利益。法院在指定集体律师时必须考虑：律师在确定或调查诉讼中的潜在索赔方面所做的工作；律师在处理集体诉讼、其他复杂诉讼和诉讼中主张的索赔类型的经验；律师对适用法律的了解；以及律师为代表该集体所投入的资源。

规则 23(h)款规定，在经证明的集体诉讼中，法院可裁定支付合理的律师费。关于作出此种裁定的请求须通过向法院提交动议提出。集体成员可以反对该动议，法院可以就此举行听证会。
