

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0203/2003

10 juli 2003

VERSLAG

over het ontvankelijk verklaarde verzoekschrift met betrekking tot de Lloyd's-petities (verzoekschriften 1273/1997, 71/1999, 207/2000, 318/2000, 709/2000 en 127/2002) (2002/2208(INI))

Commissie verzoekschriften

Rapporteur: Roy Perry

INHOUD

Blz.

PROCEDUREVERLOOP	4
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	5
TOELICHTING	10
MINDERHEIDSSTANDPUNT	19

PROCEDUREVERLOOP

Op 26 september 2002 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van de Lloyd's-petities 1273/1997, ingediend door mevrouw X, 71/1999, ingediend door de heer M. Anstey, 207/2000, ingediend door de heer R. Harrison, 318/2000, ingediend door mevrouw C. Mackenzie-Smith, 709/2000, ingediend door de heer G. Stamp en 127/2002, ingediend door dr. F. Schleicher naar de Commissie verzoekschriften als commissie ten principale. De Commissie verzoekschriften verklaarde de verzoekschriften ontvankelijk en besloot overeenkomstig artikel 175, lid 1 van het Reglement een verslag op te stellen.

De Commissie verzoekschriften benoemde reeds op haar vergadering van 24 januari 2002 Roy Perry tot rapporteur.

De Commissie verzoekschriften behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 22 januari, 20 februari, 20 maart, 29 april en 21 mei 2003.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 12 stemmen voor en 6 tegen bij 0 onthoudingen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Vitaliano Gemelli (voorzitter), Roy Perry (rapporteur en ondervoorzitter), Proinsias De Rossa en Astrid Thors (ondervoorzitters), Roger Helmer (verving Richard A. Balfe), Rodi Kratsa-Tsagaropoulou (verving Christian Ulrik von Boetticher), Neil Parish (verving Felipe Camisón Asensio), Marie-Hélène Descamps, Janelly Fourtou, Ioannis Marinos, The Earl of Stockton, Rainer Wieland, Stavros Xarchakos, Michael Cashman, Peter William Skinner (verving Glyn Ford) William Francis, Newton Dunn (verving Luciana Sbarbati), Laura González Álvarez, Jean Lambert en Eurig Wyn.

Het verslag werd ingediend op 10 juli 2003.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het ontvankelijk verklaarde verzoekschrift met betrekking tot de Lloyd's-petities (verzoekschriften 1273/1997, 71/1999, 207/2000, 318/2000, 709/2000 en 127/2002 (2002/2208 (INI)))

Het Europees Parlement,

- gezien de verzoekschriften 1273/1997, 71/1999, 207/2000, 318/2000, 709/2000 en 127/2002,
- gelet op artikel 175 van zijn Reglement,
- gezien het verslag van de Commissie verzoekschriften (A5-0203/2003),
- A. in overweging van het bepaalde in EG-richtlijn 73/239 (eerste richtlijn voor de niet-levensverzekeringsbranche) en in de daaropvolgende richtlijnen terzake, met name de nrs. 79/267 en 91/674,
- B. in overweging van de verplichtingen van de instellingen van de Europese Unie en van de EU-lidstaten jegens hun burgers, zoals die o.a. zijn neergelegd in de artikelen 155, 226, 288 en 232 van het EU-Verdrag,
- C. in overweging van het bepaalde in artikel 138 D van het Verdrag, dat stipuleert dat iedere burger van de Unie het recht heeft om "individueel of tezamen met andere burgers of personen een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten betreffende een onderwerp dat tot de werkerreinen van de Gemeenschap behoort en dat hem of haar rechtstreeks aangaat",
- D. in overweging van de substantiële kwesties die aan de orde worden gesteld in de volgende verzoekschriften:
 - 1273/1997, ingediend door mevrouw X
 - 71/1999, ingediend door de heer M. Anstey
 - 207/2000, ingediend door de heer R. Harrison
 - 318/2000, ingediend door mevrouw C. Mackenzie-Smith
 - 709/2000, ingediend door de heer G. Stamp
 - 127/2002, ingediend door Dr. F. Schleicher,
- E. overwegende dat de Europese Commissie op 20 december 2001 op grond van artikel 226 van het EG-Verdrag een formele niet-nakomingsprocedure heeft ingesteld met betrekking tot de prudentiële reglementering en supervisie van de Lloyd's-verzekeringmarkt door de Britse autoriteiten, waarbij zij met name - doch niet uitsluitend - haar verontrusting uitte over het boekhoudsysteem en de controle op de solvabiliteit bij Lloyd's, en tevens overwegende dat de Commissie tegenover het Parlement heeft verklaard dat er aanwijzingen zijn dat het Verenigd Koninkrijk niet

- heeft voldaan aan bepaalde verplichtingen die uit hoofde van de gewijzigde versie van de eerste richtlijn voor de niet-levensverzekeringsbranche (73/239) op hem rusten,
- F. overwegende dat de Britse autoriteiten op 30 april 2002, nadat zij om toestemming voor twee maanden uitstel hadden verzocht en deze ook hadden verkregen, officieel hebben gereageerd op de formele kennisgeving omtrent de instelling van een niet-nakomingsprocedure,
- G. overwegende dat de Europese Commissie op 21 januari 2003 een tweede formele kennisgeving heeft gezonden overeenkomstig artikel 226 van het EG-Verdrag,
- H. overwegende dat de Europese Commissie op 30 januari een administratief schrijven heeft gezonden aangaande een eventueel resterende financiële band tussen Lloyd's en Equitas,
- I. overwegende dat de Britse autoriteiten op 24 maart 2003 een antwoord hebben gezonden op de tweede formele kennisgeving,
- J. overwegende dat de Britse autoriteiten hebben verzocht om verlenging van de termijn waarbinnen zij moeten antwoorden op het administratieve schrijven,
- K. overwegende dat de Europese Commissie het Parlement ervan op de hoogte heeft gesteld dat zij voornemens is haar onderzoek van het antwoord van de Britse autoriteiten op de tweede formele kennisgeving uiterlijk in oktober 2003 af te ronden,
- L. overwegende dat het Europees Parlement en zijn terzake bevoegde commissie tot dusverre van de Europese Commissie en de Britse autoriteiten geen toegang hebben gekregen tot de desbetreffende documenten, ook al waren deze wel degelijk relevant voor het binnen de bevoegde commissie in de loop van juni en oktober 2002 in aanwezigheid van de betrokken rekwestranten gevoerde overleg,
- M. overwegende dat het momenteel door de Europese Commissie uitgevoerde onderzoek volgens de commissaris voor internemarktzaken twee stadia omvat: een eerste fase betreffende het "oude regime" voor regelgeving en toezicht - artikel 13, lid 2 en de artikelen 15, 16 en 19 van de richtlijn - met betrekking tot de situatie bij Lloyd's vóór 1 december 2001, en een tweede fase betreffende het nieuwe systeem, en daarnaast tevens de situatie in verband met "*Equitas*",
- N. overwegende dat de zaken die aan de orde zijn gesteld door de rekwestranten en door anderen die in verband hiermee rechtstreeks een klacht hebben ingediend bij de Commissie, meer specifiek betrekking hebben op de periode van 1973 tot 1995, en dat juist in die periode specifieke en expliciete beschuldigingen zijn geuit dat de Britse autoriteiten niet alleen zouden hebben nagelaten de desbetreffende EU-richtlijn naar behoren om te zetten in nationale wetgeving, maar tevens de richtlijn niet correct zouden hebben toegepast voor wat betreft de Lloyd's-verzekeringmarkt,
- O. er met nadruk op wijzend dat de eventuele verantwoordelijkheid voor het niet correct toepassen en uitvoeren van de bovengenoemde EU-richtlijn bij de Commissie en de

Britse autoriteiten berust en niet bij Lloyd's als toezichthouder, noch bij de als "Names" bekendstaande individuele leden van Lloyd's, die samen de Lloyd's-risicoverzekeringmarkt vormen,

- P. overwegende dat de rekwestranten en overige Names van Lloyd's hun onbeperkte aansprakelijkheid als verzekeraars aanvaarden en dat zij deze niet betwisten, maar dat zij anderzijds mogen verwachten te kunnen opereren binnen een adequaat en legitiem regelgevingskader, zoals vastgesteld in de desbetreffende verzekeringsrichtlijnen van de EU, en dat dit naar behoren wordt toegepast,
- Q. in het besef dat de asbestoseclaims een vlucht hebben genomen die door geen enkele verzekeringsmaatschappij kon worden voorzien, hoofdzakelijk als gevolg van de ontwikkeling van dergelijke claims in de Verenigde Staten en de uitspraken van Amerikaanse gerechtshoven ten gunste van polishouders en de gevolgen die dit vanaf de jaren '80 heeft gehad op de mondiale verzekeringsmarkt en op de verzekeraars bij Lloyd's,
- R. overwegende dat bepaalde aspecten van de in een eerder stadium met betrekking tot Lloyd's in het Verenigd Koninkrijk aangespannen gerechtelijke procedures in dit geval wel degelijk relevant zijn, b.v. het op 26 juli 2002 door het Court of Appeal in de "zaak-Jaffray" (waarbij bedrieglijke handelingen in het geding waren) gewezen arrest, waarin het hof o.a. opmerkte dat de stelling dat "er een al dan niet rigoureuus boekhoudsysteem zou hebben bestaan dat de mogelijkheid bood een redelijke raming op te maken van uitstaande verplichtingen, inclusief onbekende en nog niet geconstateerde verliezen gedurende de bewuste periode (in casu 1978-1988), onjuist was" (punt 584), en tot de conclusie kwam dat er inderdaad sprake was van een bedrieglijke handeling,
- S. overwegende dat Lloyd's of London, in weerwil van de kritiek die zij in gerechtelijke uitspraken van Britse rechtbanken te verduren heeft gekregen, nooit schuldig is bevonden aan het plegen van fraude of andere delicten of strafbare feiten,
- T overwegende dat Lloyd's of London in 1996, daarin gesteund door de overgrote meerderheid van de Names, een "Reconstruction & Renewal Plan" op touw heeft gezet om het voortbestaan van de Lloyd's-markt te waarborgen en de aansprakelijkheid voor de Names van Lloyd's bij dergelijke claims in zekere mate te beperken in ruil voor de toezegging geen rechtsgeding te zullen aanspannen, hetgeen geen beletsel vormt voor de uitoefening van het fundamentele democratische recht om bij het Europees Parlement een verzoekschrift in te dienen,
- U. overwegende dat een aantal rekwestranten formeel heeft verklaard dat vaak onder dwang met deze regeling is ingestemd, en dat niet-aanvaarding ervan had kunnen resulteren in zeer ernstig financieel verlies en/of persoonlijk bankroet, hetgeen sommige rekwestranten en klagers inmiddels is overkomen,
- V. overwegende dat op tal van vragen die door de rekwestranten aan de orde zijn gesteld, door de Europese Commissie of de Britse autoriteiten nog steeds geen afdoend antwoord is gegeven, o.a. met betrekking tot:

- de aard van de vanaf 1981 verstrekte controlecertificaten, in het licht van de brief van de voorzitter van het Panel of Auditors aan het Britse Ministerie van Handel en Industrie d.d. 24 februari 1982, die een verzoek om advies bevatte omtrent de problemen bij de bepaling van wellicht als "niet-kwantificeerbaar" aan te merken verplichtingen;
- de vraag in hoeverre de Lloyd's Act uit 1982 verenigbaar was met richtlijn 73/239;
- de vraag in hoeverre de sinds 1973 door de syndicaten van Lloyd's aangetrokken Names conform de bepalingen van richtlijn 73/239 naar behoren zijn geïnformeerd omtrent de omvang van verliezen en verplichtingen en over de aangehouden solvabiliteitsmarges;
- hoe het, in weerwil van het bepaalde in richtlijn 73/239, mogelijk was dat er na 1982 nog een officieel accountantsattest is afgegeven, hoewel de Britse autoriteiten er zich rekenschap van gaven dat het voor met name asbestoseclaims niet mogelijk zou zijn de omvang van de te verwachten aansprakelijkheidsverplichtingen vast te stellen, terwijl er zich nog steeds tal van nieuwe Names - onder wie ook een aantal rekwestranten - bij Lloyd's aansloten zonder dat ze zich hiervan bewust waren;
- de wijze waarop "gevormde maar niet opgegeven" reserves werden berekend en de vraag of de bewuste reserves ook inderdaad een juist en correct beeld van de situatie gaven;
- de vraag of er door de accountants tijdens de bewuste periode ooit daadwerkelijk een onderzoek is ingesteld naar de overdracht van latente verplichtingen en of er conform de eisen van artikel 16 van richtlijn 73/239 ooit adequate solvabiliteitsmarges zijn vastgesteld;
- de gevolgen van het feit dat het solvabiliteitstekort van de syndicaten van Lloyd's in 1993 te New York op 18 miljard dollar is getaxeerd;
- het gevolg dat is gegeven aan de beschuldigingen die in het kader van het in februari 1995 door de Treasury and Civil Service Committee opgezette onderzoek zijn geuit met betrekking tot het bestedingspercentage van de beschikbare minimumreserves, met name voor de niet-maritieme sector;

- W. overwegende dat de Commissie al in 1977 niet erg te spreken was over de omzetting van de richtlijn en dat zij daaromtrent reeds toentertijd een ontwerp van formele kennisgeving had opgesteld, en dat het Verenigd Koninkrijk, in plaats van de richtlijn conform de regels in 1978 in nationale wetgeving om te zetten, deze pas in 1982 (al dan niet op correcte wijze) in de Insurance Companies Act omzette,
- X. in overweging van het feit dat het eerste verzoekschrift over deze aangelegenheid in 1997 bij het Europees Parlement is ingediend en dat deze affaire al lang had moeten zijn opgelost,
1. verzoekt de Commissie het Europees Parlement onverwijld in kennis te stellen van haar beargumenteerde standpunt ten aanzien van de antwoorden van de Britse autoriteiten op de formele kennisgevingen en het administratieve schrijven;

2. wenst toegang te krijgen tot alle documenten die door de Commissie zijn achtergehouden in de loop van het door haar ingestelde onderzoek naar deze zaak, voor zover een en ander in overeenstemming is met de vigerende regelgeving;
3. dringt erop aan dat de Commissie het Europees Parlement en zijn terzake bevoegde commissie specifiek schriftelijk antwoord geeft omtrent de eventuele tekortkomingen en omissies die zich naar de mening van de Commissie bij de formele omzetting en toepassing van de in dit verslag bedoelde richtlijnen gedurende de periode 1973-1995 hebben voorgedaan;
4. stelt voor dat de Conferentie van voorzitters, indien dit antwoord uitblijft, voorbereidselen treft voor de verlening van een zich tot alle in dit verslag aan de orde gestelde punten - te weten de toepassing van de verzekeringsrichtlijnen met betrekking tot Lloyd's in de periode 1973-1995 - uitstrekkend mandaat tot instelling van een enquêtecommissie na ontvangst van een verzoek overeenkomstig artikel 151 van het Reglement, Bijlage VIII daarvan inzake de Verdragsbepalingen met betrekking tot dergelijke enquêtes, en het besluit van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 19 april 1995;
5. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie en de bijbehorende toelichting te doen toekomen aan de Commissie en de Raad, de rekwesstranten, de voorzitter van het Britse Lagerhuis en de Financial Services Authority van het Verenigd Koninkrijk.

TOELICHTING

"EEN INGEWIKKELD DOSSIER" of "EEN DUIDELIJKE ZAAK"?

Inleiding

Als er één begrip was waarvan de presentatie van commissaris Bolkestein op de vergadering van de Verzoekschriftencommissie van het Europees Parlement in juni 2001 met betrekking tot de "Lloyd's-petities" doortrokken was, was het wel het adjectief "complex", dat hij tenminste 20 keer bezigde. Toch is het nog maar de vraag of de door de indieners van de bewuste verzoekschriften aan de orde gestelde affaire wérkelijk zo ingewikkeld is ... Voor de indieners van de verzoekschriften is het namelijk zo klaar als een klontje hoe de vork in de steel zit.

De kardinale vraag is of de Britse regering richtlijn 73/239/EEG van de Raad al dan niet naar behoren in Britse wetgeving heeft omgezet en deze vervolgens consequent heeft toegepast. Zo ja, wannéér dan en heeft zij de richtlijn vervolgens correct toegepast en ten uitvoer gelegd? Maken de rekwestranten er terecht aanspraak op dat de Britse regering verplicht is de voorschriften van de richtlijn na te leven en dat de Commissie daarop moet toezien?

Op het moment dat dit verslag tot stand komt, is uw rapporteur niet in staat categorisch te verklaren dat alles is zoals het zou moeten zijn, alleen al omdat zowel de Britse regering als de Europese Commissie - zij het om uiteenlopende redenen - beide resoluut weigeren leden van het Europees Parlement inzage te verschaffen in de antwoorden van de Britse regering op de respectieve vragenlijsten van de Commissie. De leden van het Europees Parlement krijgen zelfs geen inzage in de in 2001 en 2002 door de Commissie gestelde vragen als zodanig. Alleen de leden van de Verzoekschriftencommissie hebben toestemming gekregen om de vragen in te zien, en dan nog alleen maar onder stringente controlevoorwaarden en zonder de mogelijkheid zich bij hun onderzoek van deskundig advies te laten dienen.

De Britse regering houdt zowel op ministerieel als op ambtenarenniveau staande dat zij absoluut overtuigd is van haar zaak, maar haar vertrouwen is kennelijk niet zo groot dat zij bereid is daarover opening van zaken te geven!

De Commissie is gebonden door de kaderovereenkomst tussen het Europees Parlement en de Commissie (artikel 1.5 Bijlage III) inzake de openbare toegang tot documenten, maar die verplichting geldt niet voor de Britse regering, die haar antwoorden naar believen openbaar kan maken. Dat zij zulks weigert te doen, doet de vraag rijzen of haar argumentatie ook overeind zou blijven ingeval van een parlementaire enquête of een openbaar onderzoek.

Niettemin komen uit de thans bekende feiten twee punten duidelijk naar voren:

- de door communautaire richtlijn 239/73 opgelegde eisen zijn pas in 1982 volledig in Britse wetgeving omgezet, hetgeen in strijd is met de bepalingen van het EG-Verdrag;
- de in de richtlijn neergelegde eisen inzake controle van de rekeningen met betrekking tot de Names en derhalve tot de solvabiliteit van Lloyd's, zijn bij de Lloyd's Act van 1982 weliswaar in nationale wetgeving omgezet, maar niet correct toegepast.

Zoals de zaken er thans (augustus 2002) voorstaan, heeft de Commissie een formele

kennisgeving doen uitgaan (in december 2001) van haar voornemen tegen de Britse regering een niet-nakomingsprocedure in te stellen. De Commissie beraadt zich momenteel over het meest recente antwoord van de Britse regering, dat zij in april 2002 heeft ontvangen en dat zowel de Commissie als de Britse regering nog steeds geheim houden.

De verzoekschriften

Bij de Commissie verzoekschriften zijn momenteel 6 verzoekschriften in behandeling, nl.:

- Verzoekschrift nr. 1273/1997, ingediend door mevrouw X
- Verzoekschrift nr. 71/1999, ingediend door de heer Anstey en 111 anderen
- Verzoekschrift nr. 207/2000, ingediend door de heer Harrison
- Verzoekschrift nr. 318/2000, ingediend door mevrouw Mackenzie-Smith
- Verzoekschrift nr. 709/2000, ingediend door de heer Stamp
- Verzoekschrift nr. 127/2002, ingediend door dr. Schleicher.

In wezen handelt elk van deze verzoekschriften over de vraag of de Britse regering de eisen van EG-richtlijn 239/73 met betrekking tot Lloyd's of London correct heeft toegepast, doch in de desbetreffende verzoekschriften worden nog andere vraagstukken aan de orde gesteld, die eventueel nog nader onderzoek behoeven, maar in dit verslag niet aan de orde kunnen komen. Daarnaast zijn er nog een aantal afzonderlijke klachten die rechtstreeks bij de Commissie zijn ingediend.

Een van die verzoekschriften gaat al zo'n vijf jaar terug en had al lang moeten zijn beantwoord. In een eerder toegezonden voorlopig antwoord aan het Parlement op verzoekschrift nr. 71/99 liet de Commissie weten dat zij naar aanleiding van deze aangelegenheid reeds in 1978 een niet-nakomingsprocedure had ingesteld. Vervolgens heeft zij toegegeven dat haar verklaring op een vergissing beruiste en dat er in dat stadium geen formele procedure was ingesteld. Niettemin heeft de Commissie in een bijlage bij een in 2002 aan de rapporteur toegezonden brief bevestigd dat zij reeds in 1977 niet te spreken was over de omzetting van EG-richtlijn 73/239, hoewel zij toentertijd in dat stadium geen formele procedure aanhangig wilde maken omdat zij ervan overtuigd was dat het door de Britse autoriteiten uitgeoefende toezicht "in overeenstemming" was met de desbetreffende richtlijnen. Hoewel 1978 de uiterste termijn was voor de omzetting van de richtlijn in Britse wetgeving, vond de eigenlijke omzetting pas plaats nadat de Insurance Companies Act van 1982 - d.w.z. nóg eens 4 jaar na de oorspronkelijk voor omzetting toegestane termijn van vijf jaar - daartoe de mogelijkheid bood. Men kan zich dan ook terecht afvragen of de verzekeringsmaatschappijen of potentiële Names - die wellicht in de overtuiging verkeerden dat zij onder dekking van de EU-wetgeving lid werden van Lloyd's - op enigerlei wijze van de verlenging van deze termijn in kennis zijn gesteld. Deze hele geschiedenis is doortrokken van vertraging- en versluieringsmanoeuvres, en uw rapporteur komt dan ook tot de conclusie dat het nu eindelijk eens tijd wordt dat de Commissie klare wijn schenkt in deze aangelegenheid.

Weliswaar is de Britse regering als eerste verantwoordelijk voor de omzetting en tenuitvoerlegging van de richtlijn, maar de Commissie stelt zich door de langdurig aanslepende procedures bloot aan de verdenking dat zij zich schuldig heeft gemaakt aan wanbeheer, mogelijke samenspanning en laakbaar optreden.

Voorgeschiedenis

Lloyd's is opgericht in de 17de eeuw en gaat in veel opzichten op een archaïsche manier te werk. Zij omschrijft zichzelf als een "markt" en moet in dat licht dan ook veeleer worden beschouwd als een traditionele verzekeringsmaatschappij. Voor het afsluiten van een verzekeringscontract moeten potentiële klanten zich via een makelaar op de markt begeven. De bewuste makelaars worden formeel benoemd door Lloyd's. De "Names", die opereren in groepen welke bekendstaan als de "Syndicates", treden op als de traditionele kapitaalverschaffers van Lloyd's. De Names benoemen met zijn allen een "Members Agent", die de zaken van individuele Names bij Lloyd's behartigt, in die zin dat hij o.a. aanbevelingen doet met betrekking tot het syndicaat waarbij de Names worden geacht zich aan te sluiten en tot de vraag hoever zij daarin moeten gaan.

De syndicaten van Lloyd's staan onder het beheer van "Managing Agents", die de "Underwriters" benoemen. De underwriters voeren het beheer over de feitelijke verzekeringsactiviteiten van hun syndicaat en houden zich bezig met zaken zoals het risico dat het syndicaat in een bepaald geval bereid is aan te gaan en de daarvoor te heffen premie.

Volgens de Treasury Select Committee van het Britse Lagerhuis is het aantal individuele Names van circa 6.000 in 1970 opgelopen tot 17.000 in 1979, met een piek van 32.433 in 1988. Tegen 1994 is hun aantal echter weer teruggevallen tot iets meer dan 17.000 en het aantal actieve Names bedraagt thans nog slechts iets meer dan 3.000. Begin jaren '90, toen Lloyd's duidelijk met financiële problemen af te rekenen kreeg, gingen de meeste voormalige Names (meer dan 90%) akkoord met het zogenaamde "Reconstruction & Renewal Plan", waarbij de in 1992 en in de voorgaande jaren aangegane verplichtingen werden herverzekerd via een nieuw orgaan onder de naam "Equitas".

Tot op de dag van vandaag houdt Lloyd's er traditioneel een met drie jaar achterstand opererend financieel administratiesysteem op na, zodat consortiale boekjaren pas aan het eind van het derde jaar kunnen worden afgesloten nadat daartoe een speciale herverzekering ("reinsurance to close") is aangegaan. Het was op die grondslag dat de indieners van de verzoekschriften ermee hadden ingestemd een onbeperkte risicoaansprakelijkheid aan te gaan, in de overtuiging dat er geen sprake was van latente verplichtingen. Het systeem schijnt echter wel de mogelijkheid te hebben opengelaten om oude, reeds afgesloten boekjaren opnieuw tot leven te wekken en thans wordt ook door het Court of Appeal van Engeland en Wales erkend dat er binnen deze rekeningen te lage reserves werden aangehouden. Het systeem wordt thans herzien.

De reglementering van Lloyd's

Traditioneel trad Lloyd's op als een zelfregulerende instantie, conform de successieve op haar toepasselijke nationale wetten, waarvan de laatste de Lloyd's Act van 1982 was. Daardoor konden voor het eerst in de geschiedenis mensen van buiten Lloyd's in de Raad van beheer worden benoemd. De Raad bestaat uit leden wier benoeming wordt bekrachtigd door de president van de Bank of England en is bevoegd voor het toezicht op en het beheer van de gehele Lloyd's-markt. Om de maatschappij, de Raad en het personeel te vrijwaren voor schadeclaims, is in de wet uit 1982 ook een paragraaf opgenomen die beperkte bescherming biedt tegen aansprakelijkheid voor schade in sommige gevallen die zich kunnen voordoen in

de uitoefening van functies in het kader van de desbetreffende wet.

Het was achtereenvolgens de verantwoordelijkheid van het Britse Ministerie van Handel en Industrie, het Ministerie van Financiën en thans de Financial Services Authority (FSA) om conform de vigerende EG-richtlijnen het prudentiële toezicht uit te oefenen op de als Lloyd's bekende vereniging van underwriters. In het kader daarvan was de toezichthouder tevens verantwoordelijk voor de controle op de solvabiliteit van de maatschappij conform de Britse wetgeving. De Commissie heeft in haar antwoord op vraag E-0334/00 van de heer John Bowis, lid van het Europees Parlement, bevestigd dat zij van mening is dat de vereisten van richtlijn 73/239 uiteindelijk bij de wet van 1982 in Britse wetgeving zijn omgezet. Daarbij blijft evenwel de cruciale vraag onbeantwoord of de bepalingen van de richtlijn vervolgens ook correct zijn toegepast.

De verantwoordelijkheid voor de toepassing van EG-regelgeving berust uiteindelijk bij het Britse Ministerie van Financiën, maar door de Financial Services and Markets Act van 2000 is de FSA aangewezen als de voor het toezicht op de financiële dienstensector in het Verenigd Koninkrijk (dus inclusief Lloyd's) bevoegde instantie, en wel met ingang van 30 november 2001 te middernacht.

Voor de kritieke periode tussen 1973 en 2001 schijnt geen duidelijkheid te bestaan omtrent de vraag welk ministerie en welke dienst waarvoor precies verantwoordelijk was.

Sir Howard Davies, voorzitter van de FSA, verklaarde in een brief aan de rapporteur d.d. 15.11.2001 met betrekking tot de periode van 1.1.1999 tot 30.11.2001 in dat verband alleen dat "Lloyd's zich in de bewuste periode - blijkens de informatie waarover wij beschikken - heeft gehouden aan de wettelijke voorschriften waaraan zij is onderworpen en waarvoor de FSA verantwoordelijk is. Daarin staat o.a. dat Lloyd's verplicht is jaarlijks een "Statutory Statement of Business" in te dienen waarin officieel wordt bevestigd dat Lloyd's nog steeds voldoet aan de haar wettelijk opgelegde solvabiliteitseisen". In die brief wordt er tevens duidelijk op gewezen dat de FSA toentertijd niet verantwoordelijk was voor de tenuitvoerlegging door het Verenigd Koninkrijk van de verzekeringsrichtlijnen van de EG of andere instanties.

Het ziet er echter naar uit dat de FSA een aantal malen en het Ministerie van Handel en Industrie bij andere gelegenheden weliswaar een dergelijk "statement of business" heeft ontvangen, maar dat zij alleen verplicht waren dergelijke verklaringen **in ontvangst te nemen**, zonder dat daaraan de verplichting was verbonden na te gaan of die verklaringen ook inderdaad klopten. Dit punt werd overigens bevestigd in een in 1995 door het Ministerie van Handel en Industrie afgelegde verklaring tegenover de Treasury and Civil Service Select Committee van het Britse Lagerhuis.

In het door de voorzitter van Lloyd's ondertekende jaarlijkse statement staat te lezen dat "overeenkomstig subparagraaf 4 van paragraaf 83 van de Insurance Companies Act van 1982 voor ieder gesyndiceerd lid van Lloyd's een overeenkomstig subparagraaf 5 van paragraaf 83 van diezelfde wet opgesteld certificaat is voorgelegd aan de Raad van Lloyd's en aan de betrokken staatssecretaris".

Subparagraaf 5 bepaalt dat het bewuste attest (dat door een door de Raad van Lloyd's goedgekeurde accountant moet worden voorgelegd) "in het bijzonder dient te vermelden of naar de opvatting van de accountant de waarde van de beschikbare activa - die toereikend

moet zijn om te voldoen aan de als verzekeraar aangegane verplichtingen - in de rekeningen juist is weergegeven en of die waarde inderdaad toereikend is om aan de verplichtingen te voldoen".

Uw rapporteur betwijfelt of juist déze procedure correct is toegepast.

In haar conclusies verklaarde de Treasury Select Committee van het Lagerhuis dat "veel erop wijst dat de naleving van de regelgeving bij Lloyd's de laatste tijd duidelijk niet meer aan de normale criteria voldoet".

In haar slotconclusie dringt de Select Committee aan op een "breder onderzoek naar de gebeurtenissen bij Lloyd's".

Een dergelijk diepgaand onderzoek heeft echter niet plaatsgevonden, en evenmin heeft de Commissie zich beraden over de vraag of de EU-richtlijnen al dan niet zijn toegepast, hoewel het Ministerie van Handel en Industrie in zijn verklaringen tegenover de Select Committee bevestigde dat Lloyd's over te geringe reserves beschikte (cl 3196), en voorts heeft het ministerie bevestigd dat de in het Verenigd Koninkrijk geldende solvabiliteitsmarges overeenkwamen met de reeds in de jaren '70 door de EG vastgestelde regels (cl 3224).

In hoeverre voldeed Lloyd's aan de solvabiliteitsvoorschriften van de EU (richtlijn 239/73)?

i. In dit opzicht maakt de Commissie thans duidelijk voorbehoud, zoals ook blijkt uit haar formele kennisgeving d.d. 20 december 2001.

ii. Sinds 1997 was de herverzekering van de in 1992 en in de voorgaande jaren opgelopen verliezen ondergebracht bij Equitas. Haar rekeningen werden steeds "onder voorbehoud" goedgekeurd, aangezien de accountants niet in staat waren - en dat nog steeds niet zijn - om de aansprakelijkheid van Equitas te kwantificeren. De Treasury Select Committee erkent overigens (cl 62) dat, mocht Equitas in gebreke blijven, Lloyd's residueel aansprakelijk blijft. Deze aansprakelijkheid kan niet alleen toevallen aan actief gebleven onderwriters, maar dient ook degenen te betreffen die zich contractueel bereid hebben verklaard de bewuste controlevoorstellen te accepteren. De meningen verschillen over de solvabiliteit van Equitas, maar duidelijk is wel dat de asbestose- en andere lopende claims, met name uit de Verenigde Staten, in dat opzicht niet bepaald geruststellend zijn.

iii. In februari 1982 liet de toenmalige firma Neville Russell - thans Chartered Accountants - die destijds als woordvoerder voor alle accountants van Lloyd's optrad, Lloyd's schriftelijk weten "niet in staat te zijn de aansprakelijkheid met betrekking tot asbestose te kunnen vaststellen".

Aangezien de vanaf 1993 tot nu geldende aansprakelijkheid van Equitas door de accountants van Equitas als niet-kwantificeerbaar wordt erkend, valt de aansprakelijkheid van Equitas op lange termijn ook niet vast te stellen. Ook kan niet worden bepaald in hoeverre de middelen waarover de Names beschikken toereikend zijn om toekomstige claims te kunnen dekken, mede gezien de "residuele aansprakelijkheid".

In februari 2000 raamde Time Magazine het totale asbestoserisico op 100 miljard dollar, waarin het aandeel van Lloyd's/Equitas overigens werd geschat op 37 miljard dollar, een

bedrag dat de reserves van Equitas verre te boven gaat.

Volgens een onlangs in de Financial Times gepubliceerd rapport (9 september 2002) hebben actuarissen berekend dat asbestosegerelateerde gevallen de betrokken maatschappijen en hun verzekeraars in de VS 200 à 275 miljard dollar en in Europa 32 à 80 miljard dollar zullen kosten. Uiteraard zijn niet al deze gevallen gedekt door Lloyd's-polissen.

In januari 1999 schreef de heer Blake namens de accountancyfirma die inmiddels Mazars Neville Russell heet, aan een van de Names - die inmiddels failliet is gegaan - een brief over de aansprakelijkheid van de accountants bij Lloyd's. Daarin verklaarde hij dat "het niet tot de verantwoordelijkheid van de accountants behoort de waarde van de activa of passiva te berekenen, en dat geen enkele accountant een attest zou hebben ondertekend met de verklaring dat de ... activa ... de aansprakelijkheid van Lloyd's dekten".

Gezien deze verklaring dient men zich af te vragen hoe aan de in EG-richtlijn 239/73 neergelegde eis tot certificering van de "solvabiliteit van de Names" zou kunnen worden voldaan.

iv. Hoewel het Britse Court of Appeal tot de vaststelling kwam dat er geen opzettelijke fraude in het geding was, constateerde het hof dat er bij Lloyd's duidelijk wel sprake was van te geringe reserves. In zijn conclusies sprak het hof onder voorzitterschap van Lord Justice Waller uit dat "... de feiten voor zich spreken. Alleen al het feit dat, toen de controle van de rekeningen uiteindelijk plaatsvond, er zoveel syndicaten waren met kennelijk duidelijk te geringe reserves laat zien dat het systeem eenvoudigweg geen acceptabele ramingen van de over meerdere jaren uitstaande verplichtingen had opgeleverd.

Daaruit volgt dat het antwoord op de in paragraaf 344 hierboven gestelde vraag, nl. of er al dan niet sprake was van een rigoureuus boekhoudsysteem dat de mogelijkheid bood een redelijke raming op te maken van uitstaande verplichtingen, inclusief onbekende en nog niet geconstateerde verliezen zonder meer NEEN moet luiden. Sterker nog: het antwoord zou zelfs NEEN luiden indien het adjectief "rigoureuus" werd weggelaten".

Implicaties voor Europa en de VS

Hoewel de correcte toepassing van de EU-regelgeving met betrekking tot de Lloyd's-affaire als een voornamelijk Brits probleem kan worden beschouwd, brengen het bestaan van een interne Europese verzekeringsmarkt en de specifieke eisen van EG-richtlijn 239/73 met zich mee dat het hier eveneens een Europees probleem betreft. Er zijn namelijk ook honderden namen uit EU-landen buiten het Verenigd Koninkrijk bij betrokken, voornamelijk uit Ierland, Denemarken en Duitsland. Een van de rekwestranten is overigens Duits staatsburger.

In een ruimere context heeft de affaire ook op wereldniveau gevolgen voor de financiële positie van tienduizenden investeerders in Lloyd's (Names) en uiteraard voor de polishouders overal ter wereld.

In de Verenigde Staten is het probleem overigens niet minder navrant voor de Amerikaanse Names en voor de Amerikaanse verzekeringsmaatschappijen die zich bij Lloyd's hebben herv verzekerd.

Een belangrijk percentage van de niet-levensverzekeringsbranche van Lloyd's is nl. gesitueerd in de VS en de omvangrijke schadevergoedingen die door Amerikaanse jury's zijn toegewezen, zowel ter schadeloosstelling als bij wijze van sanctie, hebben het probleem een specifiek Amerikaans tintje gegeven. Een tweede generatie asbestosepatiënten spant momenteel in de Verenigde Staten rechtszaken aan om schadeloos te worden gesteld voor wat zij tegenover de Amerikaanse jury's ongetwijfeld als een persoonlijke terdoodveroordeling zullen presenteren. De claims zullen worden ingediend op basis van de ongelimiteerde all-riskdekking die Lloyd's vóór de jaren '70 aan Amerikaanse ondernemingen aanbood.

De Amerikaanse advocatuur organiseert tegenwoordig jaarlijkse conventies waarop bewijsmateriaal en strategieën worden uitgewisseld en waarop vooral de vraag aan de orde komt hoe "degenen die aan asbest zijn blootgesteld nader kunnen worden geïnformeerd omtrent de problemen die hen in de toekomst te wachten staan, zowel in de VS als in andere landen".

Conclusies

Deze hele geschiedenis wordt gekenmerkt door geheimhoudings- en vertragingstactieken die ten koste dreigen te gaan van de reputatie van de Britse regering en de Europese Commissie. Dankzij de procedure voor de indiening van verzoekschriften bij het Europees Parlement kan deze problematiek nu in ieder geval niet meer worden genegeerd.

Ook de procedure voor de indiening van klachten bij de Commissie blijkt zelf op belangrijke punten tekort te zijn geschoten en hiertegen moet dan ook iets worden ondernomen.

In het Verenigd Koninkrijk hebben een aantal gelaedeerde Names een klacht wegens fraude ingediend, die door de rechtbanken is verworpen, ook bij de nog maar pas in juli 2002 gedane uitspraak in beroep, hoewel het Court of Appeal tot de bevinding kwam dat er wel degelijk sprake was van te lage reserves en bevestigde dat het boekhoudsysteem had gefaald. De ingediende verzoekschriften hebben echter geen betrekking op eventuele fraude, maar stellen alleen de vraag aan de orde in hoeverre de EU-richtlijnen, en met name EG-richtlijn 239/73 en de daaropvolgende wijzigingen alsmede de navolgende richtlijnen al dan niet zijn toegepast.

Uw rapporteur heeft het Amerikaanse Ministerie van Justitie om toezending verzocht van kopieën van het schriftelijk bewijsmateriaal waarover het ministerie beschikt met betrekking tot de strafrechtelijke procedure die in de VS is aangespannen. Vervolgens is de procedure afgesloten nadat reeds een kamer van inbeschuldigingstelling was beëdigd.

Tot tevredenheid van de Commissie is de Europese verzekeringsrichtlijn alsnog omgezet in Britse wetgeving, zij het negen jaar te laat. Er zijn echter bewijzen voor aan te voeren dat de richtlijn niet correct en volledig is toegepast. De gelaedeerde rekwesstranten beklagen zich erover dat de omzetting te laat is geschied en dat de richtlijn niet correct wordt toegepast, en achten zich dan ook terecht benadeeld. Men dient zich de vraag te stellen of zij al dan niet recht hebben op schadeloosstelling voor de verliezen die zij hebben geleden als gevolg van de te late omzetting en niet-toepassing van de richtlijn.

Ongeacht de vraag of de Commissie al dan niet tevreden is over de in het Verenigd

Koninkrijk bestaande regelgevingspraktijk, staat vast dat de desbetreffende EU-richtlijnen tot 1982 niet zijn nageleefd en dat zij na 1982 niet correct zijn toegepast.

De Britse rechtbanken zijn tot dusverre via aanverwante zaken tot de conclusie gekomen dat er sprake is van:

"zware nalatigheid"

"bedrog"

"onvoorstelbare incompetentie"

"gedrag waardoor de City of London te schande is gemaakt"

"het niet naar behoren uitvoeren van de controle van de rekeningen".

Op de reactie van de Commissie op het laattijdige antwoord dat zij van de Britse regering heeft ontvangen op haar formele kennisgeving van december 2001, wordt nog steeds gewacht. Maar inmiddels gaan er nog steeds Names failliet als gevolg van de Lloyd's-affaire. De Britse rechtbanken weigeren hiertegen iets te ondernemen, hoewel de mogelijkheid bestaat dat er bij het Europese Hof van Justitie een procedure aanhangig zal worden gemaakt. De Commissie heeft geweigerd in deze aangelegenheid te antwoorden op de verzoeken om informatie omtrent de formele kennisgeving die zij heeft doen toekomen aan de Britse rechtbanken, hoewel het British Bankruptcy Court in zijn advies heeft verklaard dat de aan de Commissie toegezonden "consent order" waarin zij wordt verzocht nadere gegevens omtrent haar optreden te verschaffen, in overeenstemming was met de geldende Britse rechtspraktijk. De Commissie blijft daarentegen volhouden dat mensen - wier hele bestaan inmiddels op het spel staat - zich uitsluitend baseren op een persbericht, hetgeen door de Britse rechtbanken ontoelaatbaar wordt geacht.

Inmiddels is nog steeds niet voldaan aan het verzoek van de Treasury Select Committee om een volledig onderzoek te laten instellen.

Men kan zich dan ook de vraag stellen of het hier een Europees schandaal betreft met de proporties van het Enron- of Worldcom-schandaal, dan wel of het alleen maar gaat om een paar benadeelden die verlies hebben geleden op een onverstandige investering waarvan altijd al bekend was dat er een risico bestond van onbeperkte aansprakelijkheid.

Zoals een van de rekwestranten uw rapporteur liet weten,

"wist ik natuurlijk ook dat het risico onbeperkt was, maar alleen een gek zou een dergelijk risico durven aangaan op een ongereguleerde markt. Ik nam het risico op de markt als zodanig, in de overtuiging dat ze de Britse en communautaire wetgeving zouden respecteren en daartoe ook verplicht waren".

De vraag aan het Europees Parlement en de Commissie is dan ook of de EU-wetgeving effectief is nageleefd.

In essentie gaat het erom te weten te komen hoe het staat met de certificering van de solvabiliteit van de Names en syndicaten en in hoeverre een en ander in overeenstemming is met EG-richtlijn 239/73.

Het Parlement heeft tot taak na te gaan of de Commissie zich adequaat van haar taken heeft gekweten, aangezien in artikel 288 van het EG-Verdrag het volgende is gestipuleerd:

"Inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid moet de Gemeenschap overeenkomstig de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der lidstaten gemeen hebben, de schade vergoeden die door haar instellingen of door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt".

Aanbevelingen

Aanbevolen wordt:

- 1.** Dat de Commissie onverwijld voor de dag komt met haar reactie op het antwoord van het Verenigd Koninkrijk op haar formele kennisgeving.
- 2.** Dat zodra de Commissie een besluit heeft genomen omtrent het antwoord van de Britse regering, de volledige tekst van alle vragenlijsten, antwoorden en andere briefwisseling en de notulen van vergaderingen onverwijld ter beschikking worden gesteld voor een parlementair en openbaar onderzoek, tenzij de zaak voor de rechter komt.
- 3.** Dat overeenkomstig artikel 151 van het Reglement van het Parlement een **enquêtecommissie** wordt ingesteld om een volledig onderzoek in te stellen naar alle aspecten van de toepassing van de Europese verzekeringsrichtlijnen met betrekking tot Lloyd's of London, van 1973 tot nu, inclusief de wijze waarop de Commissie zich in deze zaak heeft gekwetend van haar verantwoordelijkheden en waarop zij de procedures heeft toegepast voor de behandeling van formele klachten.

MINDERHEIDSSTANDPUNT

Auteur: Michael Cashman

Dit verslag geeft geen evenwichtig beeld van de situatie. Bij verzekeringen gaat het om risico's en verliezen vormen nu eenmaal een onlosmakelijk aspect van het verzekeringswezen.

1. De gehanteerde cijfergegevens zijn *uiterst selectief* gekozen, staan los van hun context en geven derhalve geen correct beeld van de situatie. Zo kwam b.v. het Britse Court of Appeal tot de bevinding dat Lloyd's er al die tijd *wel degelijk* een gereguleerd boekhoudsysteem op nahield.
2. Voorts is er ook sprake van een aantal *feitelijke vergissingen*, b.v. met betrekking tot het boekhoudsysteem van Lloyd's. Zo kunnen afgesloten boekjaren niet opnieuw "tot leven worden gewekt", wat echter niet wegneemt dat het - zoals altijd bij verzekeringen - wel degelijk mogelijk is schadeclaims in te dienen op grond van polissen die al zijn beëindigd.
3. Ook vermeldt het verslag dat er richtlijnen niet zouden zijn toegepast, hetgeen *geenszins is aangetoond*. Bovendien is het zo dat daaruit niet de conclusie kan worden getrokken dat de door de Names geleden verliezen een rechtstreeks gevolg zouden zijn van een vermeend gebrek aan toezicht.
4. Het verslag gaat niet nader in op de *aanzienlijke inspanningen* die Lloyd's zich heeft getroost om de door zijn Names geleden verliezen draaglijker te maken, waarbij tot 70% van hun schuldenlast is kwijtgescholden. Bovendien zijn 97% van de betrokken Names akkoord gegaan met de voorgestelde schikkingsregeling.
5. Er is geen aanleiding om een enquêtecommissie in te stellen naar deze specifiek Britse aangelegenheid, die al uitvoerig door de Britse rechtbanken is behandeld en waarnaar door de Europese Commissie een onderzoek wordt ingesteld.