

EUROPAPARLAMENTET

1999



2004

Plenarhandling

SLUTLIG VERSION
A5-0203/2003

10 juli 2003

BETÄNKANDE

om de framställningar om Lloyd's som förklarats tillåtliga
(framställningarna 1273/1997, 71/1999, 207/2000, 318/2000, 709/2000 och
127/2002)
(2002/2208(INI))

Utskottet för framställningar

Föredragande: Roy Perry

INNEHÅLL

	Sida
PROTOKOLLSIDA.....	4
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	5
MOTIVERING	10
RESERVATION.....	18

PROTOKOLLSIDA

Vid sammanträdet den 26 september 2002 tillkännagav talmannen att han hänvisat framställning 1273/1997 av X, 71/1999 av Michael Anstey, 207/2000 av Richard Harrison, 318/2000 av Catherine Mackenzie-Smith, 709/2000 av George Stamp och 127/2002 av Franz Schleicher om Lloyd's till utskottet för framställningar som utsetts till ansvarigt utskott. Utskottet för framställningar förklarade framställningarna för tillåtliga och beslutade att utarbeta ett betänkande i enlighet med artikel 175.1 i arbetsordningen.

Vid sammanträdet den 24 januari 2002 utsåg utskottet för framställningar Roy Perry till föredragande.

Vid sammanträdena den 22 januari, 20 februari, 20 mars, 29 april och 21 maj 2003 behandlade utskottet för framställningar förslaget till betänkande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet förslaget till resolution med 12 röster för och 6 röster emot.

Följande var närvarande vid omröstningen: Vitaliano Gemelli (ordförande), Roy Perry (vice ordförande och föredragande), Proinsias De Rossa och Astrid Thors (vice ordförande), Roger Helmer (suppleant för Richard A. Balfé), Rodi Kratsa-Tsagaropoulou (suppleant för Christian Ulrik von Boetticher), Neil Parish (suppleant för Felipe Camisón Asensio), Marie-Hélène Descamps, Janelly Fourtou, Ioannis Marinos, The Earl of Stockton, Rainer Wieland, Stavros Xarchakos, Michael Cashman, Peter William Skinner (suppleant för Glyn Ford), William Francis, Bill Newton Dunn (suppleant för Luciana Sbarbati), Laura González Álvarez, Jean Lambert och Eurig Wyn.

Betänkandet ingavs den 10 juli 2003.

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

**om de framställningar om Lloyd's som förklarats tillåtliga
(framställningarna 1273/1997, 71/1999, 207/2000, 318/2000, 709/2000 och 127/2002)
(2002/2208 (INI))**

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av framställningarna 1273/1997, 71/1999, 207/2000, 318/2000, 709/2000 och 127/2002,
- med beaktande av artikel 175 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för framställningar (A5-0203/2003), och av följande skäl:
 - A. Det är angeläget att beakta direktiv 73/239/EEG (första direktivet om annan försäkring än livförsäkring) och därpå följande relevanta direktiv, till exempel 79/267 och 91/674.
 - B. Europeiska unionens institutioner och medlemsstater har förpliktelser gentemot sina medborgare, vilka bland annat anges i artiklarna 155, 226, 288 and 232 i EU-fördraget.
 - C. I fördragets artikel 138d fastställs att varje unionsmedborgare ”skall ha rätt att ensam eller tillsammans med andra medborgare eller personer göra en framställning till Europaparlamentet i frågor som hör till gemenskapens verksamhetsområden och som direkt berör honom.”
 - D. I följande framställningar behandlas flera viktiga frågor:
 - 1273/1997 av X
 - 71/1999 av Michael Anstey
 - 207/2000 av Richard Harrison
 - 318/2000 av Catherine Mackenzie-Smith
 - 709/2000 av George Stamp
 - 127/2002 av Franz Schleicher
 - E. Den 20 december 2001 inledde Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 226 i EG-fördraget ett formellt överträdelseförfarande när det gäller de brittiska myndigheternas tillsyn och övervakning av Lloyd's försäkringsmarknad. I detta förfarande betonade kommissionen framför allt, men inte enbart, sin oro över Lloyd's revisionssystem och över likviditetskontrollen. Kommissionen har meddelat parlamentet att det finns bevis för att Förenade kungariket har misslyckats med att uppfylla vissa av sina förpliktelser i det första direktivet om annan försäkring än livförsäkring (direktiv 73/239/EEG), såsom ändrat.

- F. Efter att ha begärt och fått beviljat två månaders förlängd tidsfrist inlämnade de brittiska myndigheterna den 30 april 2002 ett formellt svar på det formella meddelandet om inledandet av överträdelseförfarandet.
- G. Europeiska kommissionen sände den 21 januari 2003 en andra formell skrivelse i enlighet med artikel 226 i EG-fördraget.
- H. Europeiska kommissionen sände den 30 januari 2003 en administrativ skrivelse om eventuella resterande ekonomiska förbindelser mellan Lloyd's och Equitas.
- I. De brittiska myndigheterna sände den 24 mars 2003 sitt svar på den andra formella skrivelsen.
- J. De brittiska myndigheterna har begärt förlängd tidsfrist för att svara på den administrativa skrivelsen.
- K. Europeiska kommissionen informerade parlamentet om att den hade för avsikt att senast i oktober 2003 slutföra sin analys av de brittiska myndigheternas svar på den andra formella skrivelsen.
- L. Europeiska kommissionen och de brittiska myndigheterna har hittills nekat Europaparlamentet och dess behöriga utskott tillgång till ovannämnda viktiga handlingar även om dessa har varit relevanta för de diskussioner som har hållits i det ansvariga utskottet i närvaro av framställarna, särskilt i juni och oktober 2002.
- M. Enligt kommissionsledamoten med ansvar för den inre marknaden kan man säga att den undersökning som för närvarande genomförs av Europeiska kommissionen innehåller två faser: en första fas som rör det tidigare systemet med olika bestämmelser för tillsyn och övervakning – artikel 13.2 i direktivet och artiklarna 15-16 och 19 om Lloyd's före den 1 december 2001 – och en andra fas som rör nya system och situationen för ”Equitas”.
- N. De problem som tagits upp av framställarna och av de övriga som klagat direkt till kommissionen i denna fråga rör framför allt perioden 1973-1995. Det är under denna period som det har framkommit specifika och precisa anklagelser om att de brittiska myndigheterna skulle ha underlåtit att på ett korrekt sätt genomföra de relevanta EU-direktiven i nationell lagstiftning, och även att tillämpa direktivet på rätt sätt när det gäller Lloyd's försäkringsmarknad.
- O. Europeiska kommissionen och de brittiska myndigheterna bär ansvaret för all bristfällig tillämpning och varje otillräckligt genomförande av ovannämnda EU-direktiv. Ansvaret ligger alltså inte hos Lloyd's såsom reglerande instans eller hos enskilda medlemmar av Lloyd's, även kallade ”namnen”, vilka utgör Lloyd's marknad som försäkrar mot risker.
- P. Framställarna och andra ”namn” från Lloyd's ifrågasätter inte utan godkänner sitt obegränsade ansvar som försäkringsgivare, men har rätt att förvänta sig att det system

som de arbetar inom vilar på en riktig rättslig grund i enlighet med relevanta EU-försäkringsdirektiv, och att det tillämpas på ett korrekt sätt.

- Q. De asbestrelaterade ersättningskraven har utvecklats på ett sätt som ingen i försäkringsindustrin har kunnat förutse. Detta beror till stor del på utvecklingen av dessa krav i Förenta staterna och på amerikanska domstolsbeslut till förmån för försäkringstagarna samt på de konsekvenser som detta sedan 1980-talet har haft för den internationella försäkringsmarknaden, inklusive för Lloyd's försäkringsgivare.
- R. Enligt Europaparlamentet finns det vissa aspekter i tidigare brittiska domar om Lloyd's som är relevanta i detta fall, bland annat appellationsdomstolens dom av den 26 juli 2002 i "Jaffray-målet" (som rörde frågor om medvetet felaktiga uppgifter) där domstolen bland annat slog fast att påståendet om att det fanns ett strikt revisionssystem som innebar att det gjordes en rimlig beräkning av de utestående åtagandena, inklusive okända och ickenoterade förluster under den berörda perioden (dvs. 1978-1988) var osant (punkt 584). Domstolen konstaterade att det hade förekommit felaktiga uppgifter.
- S. Lloyd's of London har visserligen kritiserats under rättsprocesser i Förenade kungariket, men har inte funnits skyldig till bedrägeri eller till något annat brott eller någon annan överträdelse.
- T. Lloyd's of London inledde 1996 en rekonstruktions- och förnyelseplan som merparten av "namnen" anslöt sig till. Syftet med denna plan var att göra Lloyd's marknad fortsatt livskraftig och att i viss mån begränsa åtagandena för Lloyd's "namn" vid ersättningskrav i utbyte mot ett åtagande från dessa att inte dra igång rättstvister. Detta hindrar dock inte den grundläggande demokratiska rättigheten att inlämna en framställning till Europaparlamentet.
- U. Några av framställarna vittnar om att detta system ofta godkändes under tvång, och att icke-godkännande kunde medföra förödande ekonomiska konsekvenser och/eller personlig konkurs, vilket några framställare och klagande erfarit sedan dess.
- V. Många av de frågor som tagits upp av framställarna har ännu inte fått ett lämpligt svar av kommissionen och de brittiska myndigheterna. Detta gäller bland annat
- beskaffenheten av de revisionsintyg som utfärdats sedan 1981, mot bakgrund av skrivelsen av den 24 februari 1982 från ordföranden för revisionskommittén till ministeriet för handel och industri, som innehöll en uppmaning om vägledning på grund av svårigheterna med att fastställa åtaganden, som ansågs vara "okvantifierbara",
 - i vilken utsträckning Lloyd's Act 1982 var förenlig med direktiv 73/239/EEG,
 - i vilken utsträckning de "namn" som rekryterats till Lloyd's syndikat sedan 1973 blev korrekt informerade om omfattningen av förlusterna och åtagandena samt om likviditetsmarginalerna i enlighet med bestämmelserna i direktiv 73/239/EEG,
 - hur det, enligt direktiv 73/239/EEG, var möjligt att ogiltigförklara ett revisionsintyg efter 1982 med tanke på att de brittiska myndigheterna kände till att det var omöjligt att fastställa åtagandena när det gäller framför allt

asbestfordringar, inte minst med tanke på att många nya ”namn”, inklusive några av framställarna, var i färd med att anmäla sig utan att känna till dessa fakta,

- det sätt på vilket använda men oredovisade reserver beräknades och huruvida dessa reserver gav en sann och rättvisande bild,
- om de dolda åtagandena någonsin kontrollerades under den berörda perioden av revisorerna och om tillräckliga likviditetsmarginaler upprättades i enlighet med kraven i artikel 16 i direktiv 73/239/EEG,
- effekten av den utvärdering som gjordes i New York 1993 av ett likviditetsunderskott på 18 miljarder US-dollar för Lloyd's syndikat,
- uppföljningen av de anklagelser som framförts i samband med den undersökning som utfördes av utskottet med ansvar för finanser och offentlig förvaltning (The Treasury and Civil Service Committee) i februari 1995, och som berörde minimireservernas utnyttjandegrad, särskilt när det gäller annan verksamhet än sjöfart.

- W. Redan 1977 uttryckte kommissionen missnöje med hur direktivet införlivats. Ett förslag till formell skrivelse utarbetades vid denna tidpunkt och i stället för att införliva direktivet 1978 – vilket borde skett – nöjde sig Förenade kungariket med att införliva det (korrekt eller ej) genom försäkringsbolagslagen från 1982.
- X. Den första framställningen i denna fråga inkom till Europaparlamentet 1997 och en lösning på denna fråga borde ha uppnåtts för länge sedan.
1. Europaparlamentet uppmanar Europeiska kommissionen att utan dröjsmål informera Europaparlamentet om hur den tänker reagera på de brittiska myndigheternas svar på den formella skrivelsen och den administrativa skrivelsen.
 2. Europaparlamentet begär att få tillgång till alla de handlingar som kommissionen innehar i samband med sin undersökning om denna fråga, i den mån detta är förenligt med den aktuella förordningen.
 3. Europaparlamentet begär att kommissionen förelägger parlamentet och dess behöriga utskott ett särskilt skriftligt svar om alla de fel och försummelser som kommissionen anser har skett i samband med införlivandet och tillämpningen av de direktiv som anges i detta betänkande under perioden 1973-1995.
 4. Europaparlamentet föreslår i annat fall att talmanskonferensen förbereder ett mandat som inbegriper alla de frågor som tas upp i detta betänkande, dvs. tillämpningen av försäkringsdirektiven när det gäller Lloyd's under perioden 1973-1995, i syfte att skapa en undersökningskommitté efter det att begäran inkommit i enlighet med artikel 151 i arbetsordningen och bilaga VIII om fördragets bestämmelser om en sådan undersökning samt Europaparlamentets, rådets och kommissionens beslut av den 19 april 1995.
 5. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution och bifogade motivering till kommissionen, rådet, framställarna, talmannen i underhuset och till Förenade kungarikets finansinspektion.

MOTIVERING

”ETT KOMPLICERAT” eller ”MYCKET LÄTTFATTLIGT” ÄRENDE?

Inledning

Om man valde ett ord som fick en framträdande plats i kommissionsledamot Bolkesteins redogörelse inför Europaparlamentets utskott för framställningar i juni 2001 av ärendet ”Lloyd’s-framställningar” så var det ordet ”komplicerat”. Han använde det över 20 gånger – men är det ärende som uppmärksammats av framställarna så komplicerat? Framställarna har sagt att det är mycket lättfattligt.

Den centrala frågan är huruvida den brittiska regeringen på ett korrekt sätt införlivade rådets direktiv 73/239/EEG i brittisk lagstiftning och därefter tillämpade det. Om den har agerat rätt, när skedde det i så fall, och tillämpade och genomförde man därefter direktivet på rätt sätt? Hade framställarna en laglig rätt att förvänta sig att den brittiska regeringen skulle följa kraven i direktivet och att kommissionen skulle kontrollera denna efterlevnad?

Föredraganden kan vid tidpunkten för utarbetandet av detta betänkande inte entydigt avgöra om allt är som det skall, om så av det enda skälet att den brittiska regeringen och Europeiska kommissionen, om än av olika skäl, bestämt vägrar att låta ledamöter av Europaparlamentet få tillgång till den brittiska regeringens svar på kommissionens olika frågor. Ledamöterna har inte ens fri tillgång till kommissionens frågor från 2001 och 2002. Endast ledamöter från utskottet för framställningar har fått tillåtelse att se frågorna, men bara under noga uppsikt och utan möjlighet att granska dem med hjälp av en sakkunnig.

Den brittiska regeringen hävdar på minister- och tjänstemannanivå att den är full av tillförsikt i ärendet, men den är ändå inte så säker att den vill offentliggöra det!

Kommissionen är bunden av ramavtalet mellan Europaparlamentet och kommissionen (artikel 1.5 i bilaga III) om allmänhetens tillgång till handlingar, men för den brittiska regeringen finns inte några sådana skyldigheter. Den kan offentliggöra sina svar om den själv så önskar. Att den vägrar ger anledning till frågor huruvida svaren skulle hålla för parlamentarisk eller offentlig granskning.

På grundval av de fakta som för närvarande är kända framträder emellertid två punkter mycket tydligt: Kraven i direktiv 73/239/EEG införlivades inte helt i brittisk lagstiftning förrän 1982, vilket strider mot villkoren i EG-fördraget. Kraven på revision enligt direktivet vad gäller namnens och följaktligen även Lloyd’s likviditet införlivades visserligen genom försäkringsbolagsbestämmelsen Lloyd’s Act 1982, men tillämpades inte korrekt.

I dagsläget (augusti 2002) har kommissionen utfärdat en formell skrivelse (december 2001) om att den ämnar inleda ett överträdelseförfarande mot Förenade kungarikets regering. Kommissionen granskar just nu den brittiska regeringens senaste svar som inkom i april 2002. Ett svar som både kommissionen och Förenade kungarikets regering fortsätter att hemlighålla.

Framställningarna

Utskottet för framställningar handlägger för närvarande sex framställningar, nämligen

framställning 1273/1997 ingiven av X,
framställning 71/1999 ingiven av Anstey med ytterligare 111 underskrifter,
framställning 207/2000 ingiven av R. Harrison,
framställning 318/2000 ingiven av Mackenzie-Smith,
framställning 709/2000 ingiven av G. Stamp,
framställning 127/2002 ingiven av F. Schleicher.

I huvudsak ställs i varje framställning frågan huruvida den brittiska regeringen har tillämpat kraven i direktiv 73/239/EEG på korrekt sätt i fråga om Lloyd's of London; även andra frågor väcks som kan behöva utredas ytterligare, dock inte i detta betänkande. Dessutom innehåller framställningarna en rad olika klagomål som riktats direkt till kommissionen.

En av framställningarna är runt fem år gammal och ett korrekt svar skulle ha avgetts för länge sedan. I ett tidigare preliminärt svar till parlamentet på framställning 71/1999 tillkännagav kommissionen att den inlett ett överträdelseförfarande i ärendet så tidigt som 1978. Kommissionen har därefter erkänt att det var ett misstag att påstå detta och att inga formella förfaranden inleddes vid denna tidpunkt. I en bilaga till en skrivelse från 2002 till föredraganden bekräftar dock kommissionen att den 1977 inte var nöjd med införlivandet av direktiv 73/239/EEG. Kommissionen avstod från att vidta några formella åtgärder vid denna tidpunkt eftersom den nöjde sig med att de brittiska myndigheterna bedrev en övervakning ”i linje med” kraven i direktiven. Trots att 1978 var det sista år då direktivet kunde införlivas i Förenade kungarikets lagstiftning skedde införlivandet i realiteten inte förrän 1982 med försäkringsbolagsbestämmelserna, dvs. ytterligare fyra år efter de första fem år som beviljats för omställningen. En relevant fråga är huruvida några meddelanden om denna fördröjning gick ut till försäkringsbolagen eller potentiella namn som kan ha agerat i tron att de omfattades av EU:s lagstiftning då de anslöt sig till Lloyd's.

Hela historien präglas av förseningar och komplikationer som gör att föredraganden drar slutsatsen att det är mer än hög tid för kommissionen att lösa ärendet på ett klagörande sätt.

Den brittiska regeringen har huvudansvar för att införliva och tillämpa direktivet, men genom långdragna förfaranden gör sig kommissionen förtjänt av anklagelser om oegentligheter, eventuella hemliga överenskommelser och delaktighet.

Bakgrund

Lloyd's bildades under 1600-talet och dess arbetsmetoder är på många sätt ålderstigna. Företaget kallar sig självt en ”marknad” och måste betraktas utifrån detta perspektiv, snarare än som ett vanligt försäkringsbolag. För att skaffa en försäkring måste konsumenten komma in på marknaden via mäklare. Mäklarna utses formellt av Lloyd's. De som traditionellt förser Lloyd's med kapital är ”namn” som arbetar i grupper, så kallade syndikat.

Alla namn utser en medlemsagent som ansvarar för de enskilda namnens transaktioner vid Lloyd's, bland annat genom att rekommendera vilka syndikat han eller hon bör ansluta sig till och i vilken utsträckning.

Lloyd's syndikat drivs av chefsagenter som utser försäkringsgivare. Försäkringsgivarna sköter de faktiska försäkringstransaktionerna för sitt syndikat och arbetar med frågor såsom i vilken utsträckning syndikatet är berett att acceptera vissa risker och vilka premier som skall tas ut.

Enligt underhusets särskilda finansutskott ökade antalet namn från runt 6 000 till 17 000 under åren mellan 1970 och slutet på 1980-talet; toppnivån nåddes 1988 med 32 433 namn. 1994 hade antalet minskat till något över 17 000 och i dag ligger antalet aktiva namn strax över 3 000. Under de första åren på 1990-talet när Lloyd's ekonomiska svårigheter blev offentliga accepterade flertalet av de gamla namnen (över 90 procent) en rekonstruktions- och förnyelseplan enligt vilken åtaganden från 1992 och tidigare återförsäkrades i det nya organet Equitas.

Fram till i dag har Lloyd's normalt sett fört ett redovisningssystem med tre års eftersläpning där ett syndikats räkenskaper avslutats vid utgången av det tredje året genom att en premie för återförsäkring för bokslut betalats in (reinsurance to close). Det var på grundval av detta framställarna accepterade en obegränsad skuldrisk i tron att det inte fanns några oredovisade åtaganden. Systemet innebar dock att gamla avslutade räkenskapsår väcktes till liv igen och det har nu fastställts i appellationsdomstolen över England och Wales att reserverna för avsättningarna till dessa konton var otillräckliga.

Systemet håller nu på att förändras.

Reglering av Lloyd's

Lloyd's har traditionellt sett styrt sin verksamhet genom egna kontinuerliga parlamentsbeslut (Acts of Parliament). Den senaste är Lloyd's Act från 1982. Genom denna rättsakt tilläts för första gången personer utanför Lloyd's att medverka i en styrelse. I styrelsen ingår medlemmar, vars utnämning bekräftats av chefen för den brittiska centralbanken, Bank of England, och som har befogenhet att övervaka och sköta hela marknaden för Lloyd's. För att skydda företaget, styrelsen och dess anställda från skadeståndskrav ingick i rättsakten från 1982 ett avsnitt som gav dem ett begränsat skydd mot skadeståndskrav i vissa fall av ärenden som kan uppstå i samband med utövandet av de funktioner som omfattas av rättsakten.

Det brittiska handels- och industridepartementet, finansdepartementet och därefter finansinspektionen (Financial Services Authority) har i nämnd ordning haft ansvar för att i enlighet med tillämpliga EG-direktiv på ett förnuftigt sätt övervaka den sammanslutning av försäkringsgivare som utgör Lloyd's. Ett krav som ingick i denna övervakning var att företagets likviditet skulle kontrolleras i enlighet med Förenade kungarikets lagstiftning. Kommissionen har i ett svar på parlamentets fråga nr E-0334/00 från ledamot John Bowis bekräftat att den anser att kraven i direktiv 73/239/EEG så småningom införlivades i Förenade kungarikets lagstiftning genom rättsakten från 1982. Den centrala frågan huruvida villkoren i direktivet därefter tillämpades korrekt kvarstår därmed.

Ansvar för tillämpningen av EG:s bestämmelser ligger i slutledet på finansdepartementet,

men genom 2000 års lag om finansiella tjänster och marknader utsågs finansinspektionen till behörig myndighet för övervakningen av finansiell tjänsteverksamhet (inbegripet Lloyd's) i Förenade kungariket, med verkan från och med midnatt den 30 november 2001.

Under den kritiska perioden 1973–2001 verkar det inte vara helt klarlagt vilket departement och vilken myndighet som ansvarade för vad.

Finansinspektionens ordförande, Sir Howard Davies, uppgav i en skrivelse till föredraganden av den 15 november 2001 apropå perioden mellan den 1 januari 1999 och 30 november 2001 att Lloyd's enbart under denna tid, på grundval av de uppgifter som fanns tillgängliga, följde de lagliga bestämmelser som det ålagts och för vilka finansinspektionen är ansvarig. I dessa ingår till exempel kravet att varje år lämna in en lagstadgad verksamhetsberättelse som intygar att Lloyd's även fortsättningsvis uppfyller lagstadgade likviditetskrav.

I samma skrivelse framgår det att finansinspektionen vid denna tidpunkt varken var ansvarig för genomförandet av Förenade kungarikets, EG:s eller några andra försäkringsdirektiv.

Det verkar dock som att en sådan verksamhetsberättelse ibland mottagits av finansinspektionen och ibland av handels- och industridepartementet, och att det enda kravet på dessa instanser varit att just **ta emot** verksamhetsberättelserna; de har inte haft någon motsvarande skyldighet att kontrollera deras giltighet. Detta förhållande bekräftades genom bevis som 1995 lämnades av handels- och industridepartementet till Förenade kungarikets särskilda utskott för finans och statsförvaltning vid underhuset.

I verksamhetsberättelsen, som undertecknats av ordföranden för Lloyd's, anges det att ett intyg i enlighet med underavdelning 5 till avsnitt 83 i försäkringsbolagsbestämmelserna från 1982 utfärdades för rådet vid Lloyd's och departementschefen enligt vad villkoren i underavdelning 4 i samma avsnitt med avseende på samtliga Lloyd's försäkringsgivare.

I underavsnitt 5 fastställs att det i intyget (som skall utfärdas av en revisor som godkänts av rådet vid Lloyd's) framför allt skall anges huruvida revisorn bedömer att värdet av de disponibla tillgångar som skall motsvara försäkringsgivarnas åtaganden inom försäkringsverksamheten framgår tydligt i bokföringen samt huruvida detta värde är tillräckligt högt för att motsvara åtagandena.

Föredraganden ifrågasätter framför allt om detta förfarande har tillämpats korrekt.

Underhusets särskilda finansutskott konstaterar i sin sammanfattning att det finns många bevis för att utförandet av kontrollerna vid Lloyd's under senare tid har legat långt under acceptabla normer.

Det särskilda utskottet efterlyser i sina slutsatser en omfattande utredning av vad som sker inom Lloyd's.

Någon sådan omfattande utredning har inte gjorts, ej heller behandlade det särskilda utskottet frågan huruvida EU:s direktiv tillämpats korrekt, trots att handelsministeriet i redogörelser till det särskilda utskottet bekräftat att Lloyd's haft otillräckliga reserver (punkt 3196) och även bekräftade att gällande brittiska bestämmelser om likviditetsmarginaler motsvarar dem som

fastställdes av EG under 1970-talet (punkt 3224).

Lloyd's och EU:s likviditetskrav – direktiv 73/239/EEG

- i. Kommissionen har för närvarande invändningar, vilket framgår av dess formella skrivelse av den 20 december 2001.
- ii. Equitas har sedan 1997 återförsäkrat förlusterna från 1992 och tidigare. Varje år har dess räkenskaper ”kvalat in” eftersom revisorerna inte har kunnat, och fortfarande inte kan, kvantifiera åtagandena. Såsom det särskilda finansutskottet påpekade (punkt 62) kommer det att finnas kvar överstigande åtaganden om Equitas misslyckas. Dessa kan dels drabba de försäkringsgivare som fortfarande är aktiva och dels dem som undertecknat ett kontrakt om att acceptera förslagen i rekonstruktions- och förnyelseplanen. Det råder delade meningar om likviditeten vid Equitas, men skadeståndskrav från asbestdrabbade och andra, framför allt i Förenta staterna, ger inte anledning till någon tillförsikt i det fallet.
- iii. I februari 1982 skrev företaget Chartered Accountants, då med namnet Neville Russell, som vid denna tid var talesman för samtliga Lloyd's revisorer, till Lloyd's och konstaterade att det var omöjligt att fastställa de ekonomiska åtagandena när det gällde asbest.

Eftersom Equitas åtaganden från 1993 och fram till i dag av dess egna revisorer anses vara omöjliga att kvantifiera är det också omöjligt att bedöma Equitas likviditet på lång sikt. Det är också omöjligt att sätta namnens resurser i relation till resterande åtaganden i form av framtida skadeståndskrav.

I februari 2000 av Time Magazine beräknades den sammanlagda kostnaden för asbest uppgå till 100 miljarder USD, varav Lloyd's/Equitas andel beräknades till 37 miljarder, vilket är ett belopp som vida överstiger Equitas reserver.

Enligt en rapport som nyligen offentliggjordes i Financial Times (den 9 september 2002) bedömer försäkringsstatistiker att de asbestrelaterade ärendena kommer att medföra kostnader för företag och försäkringsbolag på mellan 200 och 275 miljarder USD i Förenta staterna och mellan 32 och 80 miljarder USD i Europa. Givetvis omfattas inte alla dessa krav av försäkringar från Lloyd's.

I januari 1999 skrev A. M. Blake, en av de revisorer som nu ingår i Mazars Neville Russell, till ett av namnen, som senare försattes i konkurs, om Lloyd's-revisorernas ansvar. I sitt brev förklarade han att det inte ingick i revisorernas ansvarsområde att beräkna värdet av tillgångar eller åtaganden, inte heller skulle en revisor underteckna ett intyg om att tillgångarna täckte Lloyd's åtaganden.

Mot bakgrund av ett sådant uttalande måste man fråga sig hur ”namnens likviditet” kunde intygas, vilket krävs enligt direktiv 73/239/EEG.

- iv. Förenade kungarikets appellationsdomstol kunde i sin dom från juli 2002 inte fastställa att några uppsåtliga bedrägerier hade begåtts, men klargjorde att reserverna vid Lloyd's

var otillräckliga. I slutledningarna konstaterade domstolen, under ledning av domare Waller, att fakta talade för sig själva. Det enkla faktum att det till sist, när rekonstruktions- och förnyelseplanen genomfördes, visade sig att så många syndikat hade kraftiga underskott i reserverna bevisar att systemet under årens lopp helt enkelt inte lyckades ta fram rimliga bedömningar av utestående åtaganden.

Följaktligen är svaret på den fråga som ställs i punkt 344 ovan, nämligen huruvida det fanns ett strikt system för revision som omfattade rimliga bedömningar av utestående åtaganden, inbegripet okända och ickenoterade förluster, NEJ. Svaret skulle också bli NEJ om ordet ”strikt” togs bort.

Sambanden med Europa och Förenta staterna

Den korrekta tillämpningen av EU:s förordningar när det gäller Lloyd's kan ses som en i första hand brittisk angelägenhet, men eftersom det finns en gemensam försäkringsmarknad och särskilda krav i direktiv 73/239/EEG blir detta även en europeisk angelägenhet. Det finns hundratals namn från EU-länder utanför Förenade kungariket, särskilt från Irland, Danmark och Tyskland. En av framställarna är till exempel tysk medborgare.

Ur ett bredare perspektiv har affären världsomfattande konsekvenser för tiotusentals personer som investerat i Lloyd's (namn) och självklart även för försäkringstagare världen över.

I Förenta staterna är problemen lika stora för amerikanska namn och för försäkringsbolag som är återförsäkrade hos Lloyd's.

Lloyd's bedriver en stor del av sin sakförsäkringsverksamhet i Förenta staterna och stora skadeståndsbeviljanden från amerikanska domstolar, både i form av ersättningar och bestraffningar, har gett problemen en särskild amerikansk accent. En andra generation asbestdrabbade väcker nu talan i Förenta staterna för att försöka få ersättning från domstolarna för något de säkert beskriver som en dödsdom. Skadeståndskrav kommer att resas på grundval av den icke tidsbegränsade allriskförsäkring som Lloyd's erbjöd amerikanska företag fram till 1970-talet.

Amerikanska målsägare träffas nu vid årliga konvent för att utbyta bevismaterial, strategier och, framför allt, diskutera hur man kan upplysa dem som utsätts för asbest om de problem de kommer att få i framtiden, både i Förenta staterna och i andra länder.

Slutsatser

Hela historien har präglats av hemlighetsmakeri och fördröjningar som kastar en skugga över den brittiska regeringen och Europeiska kommissionen.

Systemet med att inge framställningar till Europaparlamentet har gjort att frågorna tvingades fram i ljuset.

Handläggningen av de anmälningar som lämnats in till kommissionen har uppvisat stora brister som måste uppmärksammas.

I Förenade kungariket har en del drabbade namn påstått att det handlar om oegentligheter. Detta påstående har avvisats av domstolar och vid överklaganden så sent som i juli 2002. Appellationsdomstolen konstaterade dock att reserverna var otillräckliga och att revisionssystemet inte fungerat. Framställarna tar inte upp frågan om oegentligheter, de vänder sig i stället mot hur EU-direktiven tillämpats, särskilt direktiv 73/239/EEG, med senare ändringar och uppföljande direktiv.

Föredraganden har bett den amerikanska justitieministern om kopior av det bevismaterial som förvaras av det amerikanska justitiedepartementet och som rör den brottsutredning som inleddes i Förenta staterna. Fallet lades så småningom ner, men en åtalsjury hann tillsättas.

EU:s direktiv om försäkringar påstods till kommissionens glädje ha införlivats i brittisk lagstiftning, även om detta skedde nio år för sent. Det finns dock bevis på att det inte har tillämpats korrekt och fullständigt. Framställarna, som drabbats av förluster, klagar över detta sena införlivande och den bristande tillämpningen och är med all rätt upprörda. Frågan måste ställas huruvida de har rätt till ersättning för sina förluster på grund av sent införlivande och bristfällig tillämpning.

Kommissionen kanske är nöjd med gällande övervakningsrutiner i Förenade kungariket, men det är ett faktum att man i landet inte följde EU:s direktiv förrän efter 1982 och att man därefter inte tillämpade dem korrekt.

Brittiska domstolar har hittills konstaterat att det i mål som rör dessa frågor förekommit stor oaktsamhet, felaktiga uppgifter, ofattbar inkompetens, ett beteende som gett City i London en skamfläck, bristfällig revision.

Kommissionens reaktion på det sena svaret fick från den brittiska regeringen på den formella skrivelse som avsändes i december 2001 låter vänta på sig. Under tiden fortsätter namnen att gå i konkurs på grund av Lloyd's. Brittiska domstolar vägrar att befatta sig med ärendet, trots möjligheten att väcka talan vid EG-domstolen. Kommissionen har i det avseendet vägrat att bevilja alla förfrågningar från brittiska domstolar om att lämna ut bevis på att den avsänt sin formella skrivelse, trots att den brittiska konkursdomstolen angett att den begäran den skickat till kommissionen, i vilken man ber kommissionen lämna ut detaljer om sina åtgärder, var ett korrekt tillvägagångssätt enligt brittisk lag. I stället envisas kommissionen med att de människor vars överlevnad står på spel skall förlita sig till ett pressmeddelande som förklaras otillåtligt av brittiska domstolar.

Det särskilda finansutskottets begäran om en omfattande utredning har fortfarande inte beviljats.

Är detta en europeisk skandal i storlek med Enron och World.com eller handlar det bara om ett antal upprörda människor som gjort förluster genom en oförståndig investering där risken alltid var känd för att vara ett obegränsat åtagande?

En framställare berättade för föredraganden:

”Jag visste att risken var obegränsad, men bara dårar skulle ta sådana risker på en marknad som inte var reglerad. Jag tog risken på den här marknaden i tron att man skulle följa och vara tvungen att följa brittisk lagstiftning och EU:s lagstiftning.”

Frågan riktad till Europaparlamentet och kommissionen är: har EU:s lagstiftning följts?

De centrala punkterna är likviditetsintygen från namnen och syndikaten och dess överensstämmelse med direktiv 73/239/EEG.

Parlamentet har också ansvar för att bedöma huruvida kommissionen uppfyllt sina uppgifter mot bakgrund av att det i artikel 288 i fördraget fastställs:

”Vad beträffar utomobligatoriskt ansvar skall gemenskapen ersätta skada, som orsakats av dess institutioner eller av dess anställda under tjänsteutövning, i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar.”

Rekommendationer

Föredraganden rekommenderar att

1. kommissionen snarast beslutar hur den skall reagera på Förenade kungarikets svar på den formella skrivelsen,
2. kommissionen, efter det att den fattat beslut om hur den brittiska statens svar skall bemötas, utan dröjsmål lämnar ut samtliga uppgifter om de frågor som ställts, de svar och annan korrespondens som kommit samt protokoll från sammanträden, så att en parlamentarisk och offentlig granskning kan genomföras, såvida inte ärendet skall prövas rättsligt,
3. **en undersökningskommitté** inrättas i enlighet med artikel 151 i parlamentets arbetsordning för att göra en omfattande granskning av alla delar av tillämpningen av EU:s försäkringsdirektiv när det gäller Lloyd's i London, från 1973 och framåt, inbegripet kommissionens hantering av sina skyldigheter på området och dess rutiner för att överväga formella klagomål.

RESERVATION

Ingiven av Michael Cashman

Den bedömning som görs i betänkandet är inte väl avvägd. Försäkringsverksamhet innebär risker som ofrånkomligen kan leda till förluster.

1. De citat som används är *mycket selektiva* och lösryckta och ger därför inte en rättvisande bild av situationen. Till exempel ansåg den amerikanska appellationsdomstolen att det *fanns* ett reglerat revisionssystem i Lloyd's under den aktuella perioden.
2. Det finns *sakfel*, till exempel när det gäller Lloyd's redovisningssystem. Det är inte möjligt att "återuppliva" avslutade räkenskaper. I stället kan man säga – om alla försäkringar – att krav mot en försäkringspolicy kan uppställas först efter det att den har upphört.
3. Det anges i betänkandet att direktiven inte har blivit genomförda. Detta *har inte bevisats*. Dessutom är det inte uppenbart att de förluster som drabbat "namnen" har varit en direkt följd av eventuella brister i tillsynen.
4. I betänkandet görs inte någon detaljerad redovisning av de *stora ansträngningar* som Lloyd's har gjort för att minska "namnens" förluster genom att efterskänka dem upp till 70 procent av sin skuld. 97 procent av alla "namn" accepterade en lösning av detta slag.
5. Det är inte motiverat att tillsätta en undersökningskommitté i denna specifikt brittiska fråga, som redan på ett ingående sätt har granskats av de brittiska domstolarna och som även har undersökts av kommissionen.