

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Hvidbog om integration af EU's realkreditmarkeder«**

KOM(2007) 807 endelig

(2009/C 27/04)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 18. december 2007 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Hvidbog om integration af EU's realkreditmarkeder.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede **Angelo Grasso** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. juni 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 446. plenarforsamling den 9.-10. juli 2008, mødet den 9. juli, følgende udtalelse med 123 stemmer for, 1 imod og 5 hverken for eller imod:

## 1. Vurderinger og anbefalinger

1.1 Kommissionen har endnu en gang anmodet EØSU om at afgive udtalelse om integration af EU's markeder for realkreditlån til køb af bolig eller anden fast ejendom, dvs. om *Hvidbogen om integration af EU's realkreditmarkeder*.

1.2 Normalt er en hvidbog resultatet af en næsten definitiv og struktureret politisk analyse af, hvad der skal gøres. Sådan forholder det sig ikke i dette tilfælde. Kommissionen vil nemlig skulle behandle mange spørgsmål, som endnu ikke er afklarede, som f.eks.: investeringsforeninger, realkreditudbydere, salg af koblingsprodukter osv. I alt behandles 14 aspekter.

1.3 Hvidbogen er dermed ikke udtryk for en afsluttet proces, men fremstår derimod som et åbent spørgsmål pga. emnets faktiske kompleksitet. Hvad nytter det så at anmode om endnu en udtalelse, når hvidbogen ikke føjer noget nyt til grønbogen, som EØSU har afgivet udtalelse om?

1.4 Dette er et emne, som i mange år er blevet taget op til diskussion, uden at Kommissionen har fundet en udvej, og uden at den nogensinde har truffet en egentlig beslutning, der kan fjerne de kulturelle, juridiske, administrative osv. hindringer, der efter EØSU's opfattelse udgør de virkelige hindringer for at nå Kommissionens målsætninger.

1.5 EØSU's udtalelse om grønbogen <sup>(1)</sup>, som blev vedtaget på plenarforsamlingen i 2005 med kun én stemme hverken for eller imod, er fortsat fuldt ud relevant.

1.6 Hvidbogen tegner fortsat et meget broget billede af sektoren pga. de kulturelle, juridiske, lovgivningsmæssige og etisk-sociale specifikke forhold, der karakteriserer køb af fast ejendom og især en bopæl i de forskellige EU-lande.

1.7 Selv om EØSU er usikker på de reelle muligheder for at integrere og homogenisere kreditmarkedet i et EU, hvor markerne har deres egne særtræk og er indbyrdes meget forskellige (udtalelse af 15. december 2005 med Umberto Burani som ordfører <sup>(2)</sup>), støtter det i princippet alligevel Kommissionens forsøg på at opstille »regler«, hvad enten det sker i form af frivillige adfærdskodekser (dvs. *bedste praksis*) eller bindende regler.

1.8 Tiltaget må dog siges at gå for langt, hvis sigtet er at stille spørgsmål ved de særdeles positive muligheder, der allerede ligger i de automatiske reguleringsmekanismer på realkreditmarkedet.

1.9 EØSU foreslår, at Kommissionen i mellemtiden ser nærmere på de emner, som ikke frembyder de store problemer (f.eks. låneregistre, tvangsauktion, udbredelse af finansiel forståelse og viden), forudsat at det er umagen værd.

1.10 EØSU mener, at Kommissionen i sin tilgang lægger **for stor vægt på, hvilke fordele der kan opnås på kort sigt** ved at indføre nye regler, som er baseret på en noget summarisk analyse af realkreditmarkedet. Med en tilgang, der er fokuseret på de kortsigtede resultater, sigter man mod at mindske realkreditens finansieringsomkostninger i stedet for at interessere sig for, hvilken reel nytte EU-borgerne kunne drage af de eksisterende finansieringsprodukter og fornyelser af disse.

1.11 EØSU mener (som også nævnt i Buranis udtalelse), at den ramme, som Kommissionen foreslår, ikke harmonerer godt nok med den fortsatte markedsudvikling; det er derfor bekymret for de langsigtede konsekvenser for de svagere aftaleparter, dvs. de forbrugere, der har mest brug for beskyttelse.

<sup>(1)</sup> EUT C 65 af 17.3.2006, s. 113 — ordfører: Umberto Burani.

<sup>(2)</sup> EUT C 65 af 17.3.2006, s. 113 — ordfører: Umberto Burani.

1.12 EØSU ser positivt på, at de gældende regler på realkreditmarkedet kædes sammen med behovet for at beskytte forbrugeren. Det er et prisværdigt sigte, som bør støttes, forudsat at målet er at udbrede en større finansiell forståelse og viden på realkreditområdet. Det er derfor prisværdigt, at Kommissionen **agter at skærpe gennemsigtighedsreglerne** for at øge forbrugerbeskyttelsen.

1.13 Samtidig virker det imidlertid vanskeligt og risikabelt **for enhver pris at indføre generelle bestemmelser for risikovurdering** af den pågældende låneansøger.

1.14 Efter EØSU's mening bør man på den ene side beskytte forbrugeren under forhandlingerne om optagelse af realkreditlån, men på den anden side bør den pågældende låntager være bevidst om sine forpligtelser over for långiver.

## 2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1 Den 18. december 2007 vedtog man den »Konsekvensanalyse« (SEK(2007) 1683), der ledsager den såkaldte hvidbog om integration af EU's realkreditmarkeder. Til dokumentet hører tre bilag, der handler om hhv.: i) realkreditmarkedets særlige kendetegn; ii) de forskellige procedurer eller fremgangsmåder; iii) konsekvensanalyser af specifikke aspekter.

2.2 Selv om SEK(2007) 1684 indeholder et fremragende resumé af ovennævnte dokument, er det værd kort at nævne nogle væsentlige punkter i dokumentet, som EØSU er blevet anmodet om at afgive en ny udtalelse om:

- hvidbogen beskriver **en situation med en særdeles opsplittet sektor**, som er resultatet af de særlige kulturelle, juridiske, lovgivningsmæssige og etisk-sociale forhold, der karakteriserer køb af fast ejendom i de forskellige EU-lande,
- dokumentet gentager alle **de vanskelige aspekter ved emnet**, inklusive de økonomisk-finansielle aspekter, eftersom realkreditmarkedet spiller en stor rolle i de forskellige EU-landes økonomier og bidrager til banksektorens rentabilitet,
- dokumentet understreger, at man med den nuværende opsplitning også kunne gribe til at **»fremsætte forslag til lovgivning«** med det sigte at fremme markedsintegrationen.

2.3 Kommissionsdokumentet gentager med andre ord de punkter, som allerede blev behandlet i den foregående grøn bog om realkredit. Det kunne ikke være anderledes, eftersom det nye dokument handler om integration af realkreditmarkederne og de allerede omtalte konsekvensanalyser i den forbindelse.

2.4 EØSU har imidlertid allerede vedtaget en udtalelse om grøn bogen den 15. december 2005 (Ordfører: Umberto Burani). Indholdet i den udtalelse står på alle punkter ved magt som

EØSU's holdning i dette spørgsmål. Nærværende udtalelse skal primært handle om to punkter, som Kommissionen har tilføjet:

- og tilkendegive EØSU's holdning til de tiltag, Kommissionen selv foreslår iværksat, i lyset af de konsekvensanalyser, der er foretaget i forbindelse med hvidbogen <sup>(3)</sup>; samt
- imødekomme Kommissionens anmodning om at fremsætte forslag, da den slutter med at sige, at »der kan udarbejdes et omfattende overvågningsprogram, efter at der er blevet fremsat detaljerede forslag« <sup>(4)</sup>.

## 3. EØSU's bemærkninger til hvidbogen

3.1 Hvidbogen rejser en lang række spørgsmål, der skal løses, og som EØSU er blevet anmodet om at udtale sig om: Det drejer sig om 11 temagrupper:

- 1) valg af det påkrævede produkt,
- 2) førtidig indfrielse,
- 3) produktmix,
- 4) låneregistre,
- 5) vurdering af fast ejendom,
- 6) procedurer for tvangsauktioner,
- 7) nationale registre,
- 8) gældende lovgivning,
- 9) regler for renteudsving og de såkaldte ågerrenter,
- 10) finansiering af realkreditlån,
- 11) ikke-banker og servicevirksomheder.

### 3.2 Bemærkninger til de enkelte punkter i konsekvensanalysen

3.2.1 **Information forud for kontraktindgåelse.** EØSU mener, at det for at mindske forskellen på, hvilke oplysninger der gives forud for kontraktindgåelsen, er vigtigt at udbrede oplysninger om og fremme et specifikt kendskab til realkreditområdet. Det bør ikke føre til yderligere omkostninger for borgerne.

3.2.1.1 Øget information og udbredelse af finansiell forståelse og viden er en betingelse for effektivt at kunne vurdere forholdet mellem fordele og ulemper ved en given risiko. Den bedste måde til at forhindre de pågældende aftaleparter i at påtage sig en for stor risiko er således at gøre dem opmærksomme på, hvilken risiko de selv løber.

3.2.1.2 EØSU finder det vigtigt at understrege, at reglerne og bestemmelserne bør omfatte **betingelser for videregivelse af oplysninger** og eventuelt indeholde sanktionsmuligheder i tilfælde af overtrædelser. EØSU mener imidlertid, at hvis man sådan uden videre pålægger den ene part en forpligtelse, dermed blot opnår, at vedkommende forsøger at læse denne omkostning over på modparten.

<sup>(3)</sup> Se bilag 2 til hvidbogen, ansvarsfraskrivelse og side 5 i den engelske sprogversion.

<sup>(4)</sup> Jf. bilag 2 til hvidbogen, pkt. 8.

**3.2.2 Adfærdskodeks.** EØSU mener, at der bør indføres incitamenter for at fremme tilslutning til den frivillige adfærdskodeks.

**3.2.2.1** Det ville give låntagerne mulighed for at danne sig et bedre overblik over, hvilken risiko de løber, og hvilke muligheder de har for at opnå fordelagtige finansieringsbetingelser.

**3.2.2.2** Et sådant redskab kunne bestå i, at man beder låntager besvare en række standardspørgsmål, så vedkommende **kan vurdere sin egen evne til at imødekomme sine økonomiske forpligtelser på mellemlangt sigt.**

**3.2.3 Årlige omkostninger i procent.** EØSU finder det hensigtsmæssigt at forpligte finansieringsinstitutterne til at anføre de samlede låneomkostninger og til at opstille en detaljeret omkostningsfordeling, inklusive den beskatningsmæssige variabel.

**3.2.4 Rådgivning.** EØSU mener, at den rådgivning, der hænger nært sammen med realkredittransaktioner, bør fremmes ved hjælp af uafhængige **prismekanismer, som dog bør fremgå eksplicit af de samlede låneomkostninger.**

**3.2.5 Førtidig indfrielse**

**3.2.5.1 Anvendelsesområde.** Når der tales om førtidig indfrielse, bør der skelnes mellem: (i) førtidig indfrielse med fuldstændig eller delvis indfrielse af realkreditlånet; (ii) førtidig indfrielse i forbindelse med mulighed for at forhandle mere favorable lånebetingelser med andre finansieringsinstitutter.

— i første tilfælde mener EØSU, at det er vigtigt altid at tillade selv delvis førtidig indfrielse,

— i det andet tilfælde bør der ske en overdragelse af låneaftalen til et andet finansieringsinstitut.

**3.2.5.2 Omkostninger.** For så vidt angår omkostningerne ved førtidig indfrielse, mener EØSU, at de bør beregnes i henhold til matematiske formler, som obligatorisk skal fremgå eksplicit af kontrakten. **Låntager bør kun pålægges at betale disse omkostninger, hvis der er tale om frivillig indfrielse af lånet. Hvis der er tale om kontraktophør, bør det nye långivende finansieringsinstitut bære omkostningerne.**

**3.2.6 Koblingssalg.** For at være gyldigt bør koblingssalg frem for alt finde sted, når det kan bevises, at produktkoblingen har en reel nytteværdi. EØSU mener, at det er muligt at tackle dette problem ved at forpligte långiveren til at fremlægge omkostningseffektivitetsberegninger og give låntager en rimelig frist til at overveje, om vedkommende vil acceptere forslaget, evt. selv efter at have indgået låneaftalen.

**3.2.7 Låneregistre.** EØSU er på dette punkt enig i, at der er behov for et paneuropæisk register, og at adgangen til dette register skal være reguleret ved hjælp af særlige regler om beskyttelse af privatlivets fred. Oprettelsen af et paneuropæisk låne regi-

ster kunne nemlig godt tænkes at bidrage til at skærpe den transeuropæiske konkurrence mellem de forskellige realkreditudbydere. Under alle omstændigheder bør man lette adgangen på tværs af grænserne til låneregistre i de enkelte medlemslande og gøre det lettere at indhente informationer.

**3.2.8 Ejendomsvurdering.** Som udgangspunkt er det vanskeligere at foretage en ejendomsvurdering end en generel finansiel vurdering. Genstandens særlige kendetegn (navnlig det faktum, at den ikke kan flyttes) betinger dens anvendelsesmuligheder, og derudover påvirkes vurderingen af andre eksterne faktorer, som hænger sammen med det pågældende område, som f.eks.:

— områdets beskaffenhed,

— transporttjenester,

— befolkningstæthed osv.

Det er derfor ren utopi at tro, at man kan sammenfatte alle de aspekter, der spiller ind på værdien, i ét enkelt ejendomsvurderingsskema.

**3.2.8.1 Kriterier for ejendomsvurdering.** EØSU understreger derfor, at ejendomsvurdering af ovennævnte årsager er en vanskelig affære, og finder det derfor ikke hensigtsmæssigt at udarbejde et fælles skema til ejendomsvurdering. I stedet foreslås det **at udvikle den såkaldte bedste praksis på lokalt plan** og at skærpe forpligtelsen til at lade ejendomsvurderingen foretage af professionelle, der er godkendt af de relevante fagorganisationer, og som skal påtage sig ansvaret for, at af den foreslåede værdi er *fair*.

**3.2.8.2 Vurdering af risikoen for ejendomsværditab.** EØSU mener desuden, at ejendomsvurderingen bør suppleres med en vurdering af risikoen for ejendomsværdiændringer for at få et mere præcist billede af, hvilken sikkerhed ejendommen repræsenterer. Det foreslås i den forbindelse at anvende de redskaber, der allerede anvendes af operatørerne på finansmarkederne, og som i alt væsentligt indgår i andre EU-bestemmelser, som f.eks. *value-at-risk* <sup>(5)</sup>.

**3.2.9 Tvangsauktion.** Når realkreditlån opsplittes i lån i fast ejendom og et personligt lån, bør man også skelne mellem den økonomisk begunstigede i forbindelse med den faste ejendom og ejeren, som stiller den formelle garanti.

**3.2.10 Gældende lovgivning.** EØSU mener, at mulighederne for at spekulere i de forskellige fordele i de enkelte EU-landes civil- og skattelovgivning, kan tjene som incitament til at gennemføre en ellers umulig markedsintegration.

**3.2.10.1** EØSU går derfor i princippet ind for at bevare medlemsstaternes forskellige lovgivninger, og for at give låntager mulighed for at vælge den lovgivning, der giver de laveste samlede låneomkostninger, sådan som det allerede er fastlagt i Rom-konventionen <sup>(6)</sup>.

<sup>(5)</sup> Jf. Direktiv nr. 2004/39/EF om investeringstjenester kendt som MIFID-direktivet »Markets on Financial Instruments Directive«, vedtaget den 21. april 2004 og offentliggjort i EUT og trådt i kraft den 30. april 2004.

<sup>(6)</sup> Jf. KOM(2005) 650 endelig af 15. december 2005.

3.2.11 **Ågerrenter.** EØSU bekræfter på dette punkt sine tidligere udtalelser, specielt om hvor vanskeligt det er at fastsætte grænsen for ågerrenter korrekt på baggrund af lovgivningen om forbrugerkredit. Det skal dog understreges, at det bedste forsvar mod ågerrenter er og bliver oplysning. EØSU foreslår derfor, at der iværksættes storstilede oplysningskampagner for at oplyse om de risikopræmier, der er knyttet til de forskellige kategorier af lånerisiko.

3.2.12 **Refinansiering af realkreditlån.** EØSU mener, at hvidbogens forslag, der sigter mod at opstille forskellige regler for refinansiering afhængigt af typen af låneformidler (skelnen mellem banker og ikke-banker), er alt for let at omgå.

3.2.12.1 **Ikke-banker og serviceudbydere.** Realkreditlån bør altid ydes af en reguleret og kontrolleret finansieringsvirksomhed. Formidling via og bistand fra mæglervirksomheder (f. eks. konsulentvirksomheder) kan accepteres, forudsat at der er tale om kvalificerede virksomheder, selv om de ikke nødvendigvis er kreditinstitutter.

#### 4. EØSU's forslag som kan videreudvikles

4.1 Den aktuelle kreditkrise i USA, den såkaldte *subprime-krise*, har klart vist, hvordan prisudsving på fast ejendom kombineret med utilstrækkelige vurderinger af kunders risikoen i forbindelse med manglende betaling af afdrag, der ikke står i rimeligt forhold til den faktiske værdi af den prioritetsbelånte faste ejendom, kan skabe en finanskrisen, der er så alvorlig, at den destabiliserer hele finanssystemet. Det er derfor vigtigt, at ethvert indgreb fra EU's side tager hensyn til disse erfaringer såvel som de ovenstående kommentarer.

4.2 Hvis man som foreslået i hvidbogen iværksatte den 28. ordning for regulering af realkreditmarkedet som supplement til de ordninger, der allerede findes i EU-landene, kunne det føre til en større integration af de europæiske realkreditmarkeder og således øge aftaleparternes valgmuligheder uden dog at skabe de betingelser, der kan destabilisere finanssystemet, og som blev afsløret pga. krisen med *subprime*-lånene.

4.3 Det er almindeligt, at beslutningen om at købe fast ejendom, især hvis der er tale om en bolig, delvist træffes på

baggrund af følelsesmæssige (subjektive) faktorer, som intet har at gøre med en ordentlig og rationel (objektiv) vurdering af ejendommens værdi. For at være effektive er Kommissionens foranstaltninger til regulering af realkreditmarkedet derfor nødt til at tage udgangspunkt i den pågældende (objektive såvel som subjektive) kontekst.

4.4 Det ville derfor være interessant at udvikle et forslag, som EØSU kunne se yderligere på, og som skulle gå ud på at vedtage et fortolkningsskema for realkredit, som inddeler de enkelte lånetransaktioner i en portefølje bestående af to passive elementer:

- for det første et lån med pant i fast ejendom (asset-backed), hvis værdi beregnes ud fra markedsværdien og risikoen for ejendomsværdiændringer,
- for det andet et formålsbestemt lån (et personligt lån), hvis værdi beregnes ud fra låntagers økonomiske formåen og økonomisk-finansielle perspektiver.

4.5 Indførelse af en tostrengt låneordning (*twin-mortgage*) kunne medføre visse fordele, som bør undersøges nærmere, bl.a.:

- en lettere vurdering af de rationelle aspekter af transaktionen (lån mod pant i fast ejendom) set i forhold til den risiko, der er knyttet til låntagerens økonomiske solvens (personligt formålsbestemt lån),
- mulighed for at opstille gennemsigtige priser, der afspejler de forskellige niveauer af risici, der knytter sig til de to dele af lånetransaktionen (objektivt lån mod pant i fast ejendom og det subjektive personlige lån),
- mindske af de negative konsekvenser for finanssystemet, hvis et stort antal låntagere ikke kan betale deres afdrag, hvilket står i kontrast til de konsekvenser, som finansmarkerne for nylig oplevede (dvs. den såkaldte *subprime-krise*).

4.6 EØSU håber, at Kommissionen snarest muligt afslutter denne proces og udviser større beslutsomhed samt skaber betingelserne for, at en adskillelse af de institutionelle aspekter kan danne grundlag for lanceringen af den 28. ordning.

Bruxelles, den 9. juli 2008

Dimitris DIMITRIADIS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg