



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 19.7.2005
KOM(2005) 327 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

Asuntoluotot EU:ssa

(komission esittämä)

SISÄLLYSLUETTELO

JOHDANTO.....	3
I – KOMISSION MAHDOLLISTEN TOIMENPITEIDEN TARPEEN ARVIOINTI.....	5
II – KULUTTAJANSUOJA.....	8
Tiedottaminen.....	8
Neuvojen antaminen ja luotonvälitys.....	8
Ennenaikainen takaisinmaksu.....	9
Todellinen vuosikorko.....	10
Koronkiskontaa estävät säännöt ja korkojen vaihtelu.....	10
Luottosopimus.....	11
Täytäntöönpanon valvonta ja muutoksenhakukeinot.....	11
III – OIKEUDELLISET KYSYMYKSET.....	12
Sovellettava lainsäädäntö.....	12
Asiakkaan luottokelpoisuus.....	12
Kiinteistön arviointi.....	13
Pakkomyyntimenettelyt.....	13
Verotus 14	
IV – ASUNTOLUOTTOVAKUUDET.....	15
Maarekisterit.....	15
Euroasuntoluotto.....	15
V – ASUNTOLUOTON RAHOITUS.....	16
LIITE I – FORUM GROUPIN YLEISIÄ SUOSITUKSIA KOSKEVAT KOMMENTIT	
LIITE II – FORUM GROUPIN RAPORTIN SUOSITUKSET	
LIITE III – SANASTO	

VIHREÄ KIRJA

Asuntoluotot EU:ssa

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

JOHDANTO

- (1) Tämä vihreä kirja on keskeinen osa prosessia, jossa arvioidaan komission toimenpiteiden tarpeellisuutta EU:n asuntoluottomarkkinoilla. Arviointiprosessin toinen olennainen tekijä on komission rahoittama selvitys markkinoiden tiiviimmän yhdentymisen kustannuksista ja hyödyistä.¹ Joulukuussa 2005 järjestetään kuulemistilaisuus konsultointimenettelyn päätteeksi.
- (2) Komission EU:n asuntoluottomarkkinoilla toteuttamien toimenpiteiden arviointi on eräs olennainen tekijä komission sitoumuksessa saavuttaa EU:n kilpailukyvyyn parantamiseen tähtäävät Lissabonin tavoitteet.² Se on erittäin tärkeä tekijä komission politiikassa, joka koskee rahoituspalvelujen ja erityisesti vähittäisrahoituspalvelujen yhdentymistä.³ Tehokkaammat ja kilpailukykyisemmät asuntoluottomarkkinat, jotka voisivat syntyä tiiviimmän yhdentymisen kautta, voisivat edistää EU:n talouden kasvua. Niiden avulla voidaan helpottaa työvoiman liikkuvuutta ja antaa EU:n kuluttajille mahdollisuus hyödyntää tarvittaessa mahdollisimman paljon asunto-omaisuuttaan, jotta voitaisiin varmistaa pitkän aikavälin vakaa kehitys väestön ikääntyessä.
- (3) Haluamatta vaikuttaa tämän vihreän kirjan seurantaan komissio toteaa olevansa täysin tietoinen asuntoluottotoiminnan tärkeydestä ja vaikutuksesta EU:n talouteen. Konsultointimenettelyn tässä vaiheessa on kuitenkin liian varhaista päättää, olisiko komission ryhdyttävä toimenpiteisiin, puhumattakaan siitä, että olisi arvioitava, mitkä keinot olisivat asianmukaisimmat. Selvää on se, että kaikkien toimenpiteiden, jotka komissio saattaisi toteuttaa näiden markkinoiden yhdentymiseksi, tavoitteena olisi tehdä markkinoista tehokkaammat ja kilpailukykyisemmät kaikkien hyödyksi. Tämä voitaisiin saavuttaa varmistamalla, että asuntoluottoa voidaan pyytää ja tarjota vähin estein koko EU:n alueella ja että markkinoiden täydellisyyttä, tuotevalikoimaa ja hintojen yhtenäisyyttä parannetaan. Komissio suhtautuu myönteisesti joustavampien rahoitusmarkkinoiden ansioihin, sillä nämä markkinat perustuvat uudenaikaisiin ja joustaviin rahoitustekniikoihin ja -tuotteisiin. Komissio on tietoinen uusien tuotteiden tulosta markkinoille. Yksi näistä tuotteista on omaisuuteen sitoutuneen pääoman vapauttaminen (*equity release*)*. Näitä tuotteita on tarkasteltava huolellisesti ottaen huomioon sekä niiden mahdolliset riskit kuluttajien kannalta että niiden mahdollisuudet tarjota EU:n kansalaisille uusia rahoituslähteitä, jotta voitaisiin ratkaista erityisesti eläkkeiden rahoittamista koskevat ongelmat, jotka nykyisten ja tulevien sukupolvien on väistämättä kohdattava. Komissio on myös tietoinen näiden

* Kaikki *kursivoidut* sanat ja käsitteet on määritelty liitteen III sanastossa.

¹ Selvitys julkaistaan sisämarkkinoiden pääosaston Internet-sivuilla elokuussa 2005 osoitteessa http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances-retail/index_en.htm.

² KOM(2005) 24. Kasvu ja työllisyys: uusi alku Lissabonin strategialle.

³ KOM(2005) 177. Vihreä kirja rahoituspalvelupolitiikasta (2005–2010).

markkinoiden vaikutuksesta EU:n kansalaisten hyvinvointiin. Asuntoihin ja luottoihin liittyvä sosiaalinen ja inhimillinen ulottuvuus on valtava, mukaan luettuina myös ylivelkaantumisen tapaiset tekijät. Tätä alaa koskevassa politiikassa on otettava kyseinen ulottuvuus asianmukaisesti huomioon.⁴

- (4) Komissio tarkastelee huolellisesti kaikkia konsultoinnin aikana saatuja näkemyksiä. Komissio tekee ehdotuksen toimenpiteiksi konsultoinnin jälkeen vain, jos osoittautuu, että komission toimenpiteitä tarvitaan selvästi EU:n asuntoluottomarkkinoilla, ts. jos toimenpiteiden mahdolliset hyödyt ovat toimenpiteiden arvioituja kustannuksia suuremmat. Tulevista aloitteista, jotka eivät välttämättä liity sääntelyyn, ilmoitetaan vuonna 2006 julkaistavassa valkoisessa kirjassa, jossa esitellään konsultoinnin tulokset. Tällaisista aloitteista tehdään perusteellinen vaikutustenarviointi.
- (5) Kommentit tähän vihreään kirjaan olisi lähetettävä 30. päivään marraskuuta 2005 mennessä sähköpostiosoitteeseen markt-mortgage-consultation@cec.eu.int. Toimitetut kommentit julkaistaan komission Internet-sivuilla, ellei toisin nimenomaisesti pyydetä.

⁴ Lisätietoja komission köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytyneisyyttä koskevasta politiikasta saa Internet-osoitteesta http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/index_en.htm.

I – KOMISSION MAHDOLLISTEN TOIMENPITEIDEN TARPEEN ARVIOINTI

- (6) EU:n asuntoluottomarkkinat muodostavat keskeisen osan kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kokonaistaloutta. Vuoden 2004 lopussa asuntoluottokannan arvo oli noin 40 prosenttia suhteessa EU:n BKT:hen.
- (7) Asuntoluottomarkkinat ovat monimutkaisimpia markkinoita, joiden kanssa kuluttajat joutuvat tekemisiin. Luottotoimenpiteen ”arvoketjuun” voi kuulua erilaisia ja erikoistuneita markkinatoimijoita kussakin vaiheessa. Luottojen välittäjät, tuotepakettien kokoajat, erikois- tai yleislainanantajat, *arvopapereiden* (securities) ja *joukkovelkakirjalainojen* (bonds) liikkeeseenlaskijat ja ostajat (maailmanlaajuiset sijoittajat mukaan luettuina), vakuutusenantajat ja jopa valtion laitokset voivat olla mukana EU:n kuluttajan asuntokaupassa. EU:n asuntoluottomarkkinoiden tärkeyttä ei voi yliarvioida viimeaikaisessa, nykyisessä ja tulevassa talousympäristössä.
- (8) Useimmille EU:n kansalaisille oman kodin ostaminen on heidän elämänsä suurin ostos. Useimpien ostettavien asuntojen hinnasta osa maksetaan lainalla. Näiden lainojen vakuudeksi annetaan tavallisesti, vaikkakaan ei aina, kiinnitys asuntoon. Tämä velka on todennäköisesti useimpien EU:n kotitalouksien merkittävin jatkuva taloudellinen sitoumus. Asunnon *pääoma* (equity) voi kuitenkin muodostaa huomattavan omaisuuden, jota voidaan mahdollisesti käyttää kulutuksen tai eläkkeelle jäämisen rahoittamiseen. Asuntovelan määrällä ja velan sopimuksellisilla ominaisuuksilla voi sen vuoksi olla välitön rooli rahapolitiikan siirtymävaikutuksissa ja talouden toimeliaisuudessa kokonaisuutena tarkasteltuna. Esimerkiksi velan ennaaikaista takaisinmaksua koskevat sopimusrajoitukset tai sanktiot voivat viivästyttää korkomuutosten siirtymistä ja estää sen vuoksi uudelleenrahoittamista. Tämä makrotalouden ja asuntoluoton välinen suhde on erittäin merkittävä erityisesti joustavilla asuntoluottomarkkinoilla, sillä pienelläkin korkomuutoksella voi olla merkittävä vaikutus kotitalouksien budjettiin ja kulutuskykyyn. Tällä voi olla huomattava vaikutus velallisiin, ja sillä saattaa olla myönteisiä tai kielteisiä seurannaisvaikutuksia heidän kulutustasoonsa ja omaisuutensa määrään.
- (9) Useimmat EU:n asuntoluottomarkkinat ovat laajentuneet nopeasti viime vuosina. Monissa jäsenvaltioissa asuntoluottokanta on tällä hetkellä historiallisen korkealla suhteessa BKT:hen tai kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Asuntoluottotuksen kasvua ovat edistäneet sekä makrotalouden tekijät (kuten korkojen lasku ja asuntohintojen vahva nousu eräissä maissa) että rakenteelliset kehitystekijät (kuten EU:n rahoitusmarkkinoiden lisääntyvä vapautuminen ja yhdentyminen). On kuitenkin ilmeistä, että EU:n asuntoluottomarkkinat ovat eri maissa edelleen hyvin erilaiset eräistä yhteisistä piirteistä huolimatta. Markkinoiden suhteellinen koko vaihtelee, samoin kasvu. Tuotevalikoima, lainanottajien piirteet, jakelurakenteet, laina-ajat, asunnonomistuksen yleisyys ja rahoitusmekanismit vaihtelevat huomattavasti.
- (10) Nämä erot asuntoluotto- ja asuntomarkkinoilla heijastavat jäsenvaltioiden asennetta sääntelyyn, taloushistoriaa ja kulttuuritekijöitä. Erot johtuvat sellaisista tekijöistä kuin valtionhallinnon välittömät toimenpiteet asuntomarkkinoilla (esim. asunnonomistajille tarjottavien verohelpotusten avulla), vakavaraisuutta koskeva sääntely (esim. *raja-arvot markkina-arvon ja lainan suhteelle*, loan to value ratios), kilpailun taso asuntoluottomarkkinoilla, vuokra-asuntomarkkinoiden olosuhteet (sosiaalisin perustein vuokrattavien asuntojen saatavuus mukaan luettuna) ja asuntoluotonantoon liittyvä oletettu

riski (erityisesti maksuhäiriöiden vuoksi toteutettavasta *vakuuden* (collateral) realisoinimisesta aiheutuvat kustannukset ja siihen tarvittava aika).

- (11) Monet ulkopuoliset lähteet⁵ ja komission käynnissä oleva konsultointi tukevat näkemystä, jonka mukaan nämä markkinat eivät ole kovin yhdentyneitä varsinkaan suhteessa käytettävissä olevien tuotteiden valikoimaan ja rajatylittävään luotonantoon, kun taas hintaerot ovat jo suhteellisen pienet. Äskettäisessä tutkimuksessa⁶ pääteltiin, että nämä markkinat ovat yksittäiset markkinat, joilla on omat ominaisuutensa ja talouden moottorinsa. Samoin huomautettiin, että kansallisten markkinatoimijoiden välillä oli vähän yhteyksiä *ensi- ja toissijaisilla markkinoilla* (primary and secondary markets) lukuun ottamatta sijoittajia, jotka sijoittavat maailmanlaajuisesti *asuntovelkakirjalainoihin* (mortgage bonds) ja *asuntovakuudellisiin arvopapereihin* (mortgage backed securities, MBS). Suoria rajatylittäviä myyntejä on vähän, alle 1 prosenttia kaikista asuntoluotoista⁷, ja ne rajoittuvat suurelta osin loma-asuntojen tai rajaseuduilla sijaitsevien asuntojen ostoihin. Molemmat ovat markkinoiden kapeita sektoreita.
- (12) Mitkä ovat tällaisen yhdentymisen mahdolliset hyödyt? Komission teettämässä tutkimuksessa esitellään ja määritetään mahdolliset hyödyt, jotka on jo otettu esille muualla.⁸ Asuntoluoton alhaisemmat kokonaiskustannukset voisivat olla tärkein potentiaalinen hyöty. Liitännäistuotteiden (esim. asuntoluottovakuutus tuotteet) ja keskeisten asuntoluottotuotteiden (esim. *equity release* -tuotteet ja joustavat asuntoluotot) täydellisempi tuotevalikoima on eräs mahdollinen hyöty. Komissio seuraa mielenkiinnolla tällaisten innovatiivisten tuotteiden syntyä (ne ovat tällä hetkellä saatavilla vain muutamissa jäsenvaltioissa) ja on täysin tietoinen tarpeesta yhdistää näihin tuotteisiin korkeatasoinen kuluttajansuoja. Toinen keskeinen hyöty näyttää olevan mahdollisuus palvella useampia luotonottajia, kuten niitä, jotka tällä hetkellä ovat syrjäytyneessä asemassa monilla EU:n asuntoluottomarkkinoilla. Tällaisia luotonottajia ovat esimerkiksi muut kuin parhaimpiin luotonottajiin kuuluvat, ts. ne, joilla on heikko tai puutteellinen luottoluokitus. Kuten muilla rahoituspalvelualoilla, yhdentymisen voi tietenkin johtaa parempiin mittakaavaetuihin. Luottoriskiä voitaisiin pienentää rajojen yli toteutettavalla toiminnan monipuolistamisella, johon sisältyisi myös *pääomamarkkinoiden* (capital markets) ja vakuutusmarkkinoiden käytön lisääntyminen. Pääoman tehokkuutta, toisin sanoen pääoman kykyä liikkua markkinoille, joilla sitä tarvitaan ja joilla on parhaat tuotot, voitaisiin myös parantaa.
- (13) Arvioidessaan toimenpiteiden tarpeellisuutta EU:n asuntoluottomarkkinoilla komissio on analysoinut asuntoluottoja tarkastelevan työryhmän (Forum Group on Mortgage Credit, jäljempänä 'Forum Group') 48:aa suositusta. Forum Group perustettiin maaliskuussa 2003 arvioimaan EU:n asuntoluottomarkkinoiden tiiviimpää yhdentymistä haittaavia esteitä ja tekemään ehdotuksia niiden poistamiseksi⁹. Suositukset kattavat useimmat EU:n

⁵ Forum Groupin raportti "EU:n asuntoluottomarkkinoiden yhdentymisen", sisämarkkinoiden pääosasto, joulukuu 2004; Euroopan rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen: kehitys ja tulevaisuudennäkymät, Euroopan komissio, 2004; Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets, Mercer Oliver Wyman for the European Mortgage Federation, 2003; International Trends in Housing Tenure and Mortgage Finance, Council of Mortgage Lenders, 2004; Risk and Funding in European Residential Mortgages, Mercer Oliver Wyman for the Mortgage Insurance Trade Association (MITA), huhtikuu 2005.

⁶ Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets, Mercer Oliver Wyman for the European Mortgage Federation, 2003.

⁷ Eurobarometri-raportti, 2004.

⁸ Ks. alaviite 5.

⁹ http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/2004-report-integration_en.pdf

asuntoluottomarkkinoiden yhdentymisen kannalta merkittävät kysymykset. Komissio haluaa määrätietoisesti käyttää parhaalla mahdollisella tavalla näitä suosituksia toimenpiteissä, joita se myöhemmin mahdollisesti ehdottaa. On kuitenkin selvää, etteivät kaikki kyseiset suositukset edellyttäisi samoja toimenpiteitä ja että eräät vaatisivat enemmän pohjatyötä ennen kuin niitä koskeva päätös voitaisiin tehdä.

- (14) Komissio on Forum Groupin kanssa samaa mieltä siitä, että EU:n asuntoluottomarkkinoiden yhdentyminen edellyttää neljän erillisen mutta toisiinsa liittyvän tärkeän alan tarkastelua: kuluttajansuoja, oikeudelliset kysymykset, *vakuudet* (collateral) ja rahoitus. Tässä vihreässä kirjassa tarkastellaan näitä neljää alaa. Komissio ottaa mielellään vastaan näkemyksiä, jotka koskevat kaikkia tässä vihreässä kirjassa käsiteltyjä kysymyksiä, muita seikkoja, jotka katsotaan tärkeiksi EU:n asuntoluottomarkkinoiden lisääntyvän yhdentymisen ja tehokkuuden kannalta, sekä näiden seikkojen ja kysymysten tärkeysjärjestystä.

II – KULUTTAJANSUOJA

Tiedottaminen

- (15) Tiedottaminen on keskeinen kysymys asuntoluottoa koskevissa toimituksissa niiden monimutkaisuuden, suhteellisen korkeiden kustannusten ja pitkän laina-ajan vuoksi. Tietynasteinen tietojen epäsymmetria luotonottajan ja luotonantajan välillä on väistämätöntä. Tässä yhteydessä on tärkeää, että luotonottajalle annetaan asianmukainen määrä tietoja, joita tarvitaan tietoihin perustuvan päätöksen tekemiseksi, sellaisella tavalla ja sellaiseen aikaan, jolloin tiedottaminen on tehokkainta.
- (16) Menettelysääntöjen¹⁰ yhteydessä laaditun eurooppalaisen vakiomuotoisen tietosivun kautta on luotu perusta ennen sopimuksen tekemistä annettavien tietojen standardisoimiselle EU:n tasolla. Komissio on aloittanut menettelysääntöjen tarkistuksen. Siihen sisältyvässä ulkopuolisessa tutkimuksessa¹¹ ilmeni, että menettelysääntöjen täytäntöönpano ei tuolloin ollut tyydyttävää. Komissio odottaa tämän konsultoinnin tuloksia tehdäkseen menettelysääntöjä koskevat lopulliset päätöksensä. Mutta seuraavia kysymyksiä on vielä käsiteltävä:

- Olisiko menettelysäännöt korvattava sitovalla lainsäädännöllä vai olisiko niiden säilyttävä vapaaehtoisina?
- Mitä tietoja olisi annettava kuluttajille? Liian vähäisen ja liian suuren tietomäärän välille on löydettävä tasapaino.
- Komissio katsoo olennaiseksi sen, että ennen sopimuksen tekemistä annetaan tietoja riittävän ajoissa, jotta kuluttaja voi vertailla tarjouksia. Voidaanko tällainen yhteinen ajankohta määrittää EU:n tasolla, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden erilaiset perinteet ja lainsäädännöt?
- Olisiko tiedottamista koskevaa järjestelmää sovellettava ainoastaan luotonantajiin vai myös muihin, kuten välittäjiin? Kuinka voidaan varmistaa tällaisen järjestelmän (sitova/vapaaehtoinen) noudattaminen?

Neuvojen antaminen ja luotonvälitys

- (17) Asuntoluotot ovat monimutkaisia arvokkaita tuotteita. Niitä koskevia neuvoja pyydetään useammin kuin useimpien muiden rahoituspalvelutuotteiden osalta. Eri kuluttajilla voi olla erilaisia tarpeita luotonantajien suhteen ja myös niiden välinen suhde voi vaihdella.
- (18) Komissio on tietoinen pakollisen neuvonnan mahdollisista vaikutuksista tuotehinnoitteluun (suoraan perittävä maksu tai tuotteen hintaan kohdistuva välillinen vaikutus) ja luotonantajiin näihin mahdollisesti kohdistuvien oikeudellisten riskien muodossa. Komissio

¹⁰ C(2001) 477. Ennen asuntolainasopimuksen tekemistä annettavia tietoja koskeva vapaaehtoinen paras käytäntö.

¹¹ Monitoring the Uptake and Effectiveness of the Voluntary Code of Conduct on Pre-Contractual Information for Home Loans, Institute for Financial Services, 2003.
http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/home-loans-final-report_en.pdf.

on kuitenkin myös tietoinen tärkeästä roolista, joka riittävällä neuvonnalla voi olla kuluttajien luottamuksen kannalta ja ehkäistäessä ylivelkaantumisen tapaisia ongelmia.

- Olisiko luotonottajille annettavan neuvonnan oltava pakollista vai valinnaista?
- Olisiko mahdollisesti annettaviin neuvoihin sovellettavia tiettyjä ehtoja joko lakisääteisesti tai vapaaehtoisesti (esim. neuvonnan standardit, ehtojen laiminlyönnistä aiheutuvat sanktiot, palkkion ilmoittaminen etukäteen, neuvonantajan rooli ja neuvojen kirjaaminen pysyvälle tietovälineelle)?

- (19) Luottojen välitys on vastikään mainittu alueena, jota komissio aikoo erityisesti tarkastella.¹² Asiaa tutkitaan horisontaalisesti ja sitä koskevia kommentteja pyydetään myöhemmin.

Ennenaikainen takaisinmaksu

- (20) Lainan ennenaikainen takaisinmaksu on asuntoluottoneuvottelujen keskeinen osa. Koska asuntoluottosopimusten voimassaoloaika on pitkä ja sopimuksen keskeiset ehdot voivat muuttua (esim. korkomuutokset) tänä aikana, on mahdollista, että kuluttaja haluaa irtisanoa luottosopimuksen ennenaikaisesti. Kuluttaja joutuu suorittamaan palkkioita ennenaikaisesta takaisinmaksusta.
- (21) Ennenaikaiset takaisinmaksujärjestelmät vaihtelevat suuresti eri jäsenvaltioissa. Eräissä maissa maksuja säännellään tiukasti ja toisissa niistä määrätään kuluttajan ja luotonantajan suhteesta määräävässä sopimusoikeudessa, jolloin kuluttaja voi ainoastaan valita erilaisten vakimuotoisten sopimusten ja asuntoluottojen välillä, eikä hänellä ole todellista mahdollisuutta neuvotella yksittäisistä ehdoista. Ennenaikaisesta takaisinmaksusta perittävät palkkiot liittyvät yleensä kiinteäkorkoisiin, kuluttajia korkomuutoksilta suojeleviin asuntoluottotuotteisiin, ja palkkio peritään, jos sopimus irtisanoaan kiinteän koron voimassaoloaikana. Ennenaikaisesta takaisinmaksusta perittävien palkkioiden sanotaan heijastavan tarjottavia tuotteita tukevia rahoitusrakenteita, ja niillä on välitön vaikutus kilpailuun sekä tuotevalikoimaan ja saatavuuteen. Ne vaikuttavat makrotalouden muutosten siirtymiseen, toisin sanoen siihen, missä määrin ja miten peruskoron muutokset voivat vaikuttaa asuntoluoton ottajiin.
- (22) Komissio katsoo, että jonkinasteinen ennenaikaista takaisinmaksua koskeva johdonmukaisuus erityisesti palkkioiden määrittämisessä voisi helpottaa yhdentymistä. Mutta miten tällainen johdonmukaisuus voidaan saavuttaa vaikuttamatta haitallisesti rahoitusrakenteisiin ja tuotevalikoimaan tai rankaisematta suhteettomasti kuluttajia? Seuraavia kysymyksiä olisi analysoitava tarkemmin:

¹² Ks. alaviite 3.

- Olisiko ennenaikaisen takaisinmaksun oltava laissa säädetty oikeus vai valinnainen vaihtoehto? Jos sen on oltava oikeus, olisiko myös kuluttajalla oltava oikeus luopua tästä oikeudesta? Millä edellytyksillä? Olisiko tähän oikeuteen liityttävä korvaus palkkioiden muodossa?
- Kuinka nämä (joko säädettyyn oikeuteen perustuvat tai sopimusperusteiset) palkkiot olisi laskettava? Olisiko palkkioille asetettava yläraja, kuten eräissä jäsenvaltioissa on tehty?
- Kuinka kuluttajille olisi tiedotettava ennenaikaisesta takaisinmaksusta? Voisiko kuluttajavalistusta parantaa tältä osin?

Todellinen vuosikorko

- (23) Asuntoluotosta perittävä *todellinen vuosikorko* (annual percentage rate, APR) on toinen olennainen tekijä, jonka vaikutukset tuntuvat sopimuksen voimassaoloajan. Koska todellisen vuosikoron laskeminen ja laskelmissa huomioon otettavat kustannustekijät vaihtelevat jäsenvaltioittain, vuosikoron vertaileminen on vaikeaa.
- (24) Kun otetaan huomioon näiden luottosopimusten erityinen luonne kulutusluottosopimuksiin verrattuna, niihin olisi mahdollisesti sovellettava niitä varten laadittua lähestymistapaa. Tämä on ala, jolla jonkinasteinen standardointi ilmeisesti edistäisi markkinoiden yhdentymistä. Voidaan kuitenkin esittää monia kysymyksiä:

- Mikä on todellisen vuosikoron tarkoitus? Tiedottaminen? Vertailu? Molemmat?
- Olisiko laskentamenetelmälle ja kustannustekijöille laadittava EU:n standardi?
- Jos olisi, minkälaisia kustannustekijöitä olisi sisällyttävä EU:n standardiin?
- Komissio ottaa mielellään vastaan näkemyksiä, jotka koskevat todellisessa vuosikorossa määrittelemättömiä kustannuksia koskevien tietojen antamista erikseen ja todellisen vuosikoron vaikutusten esittämistä havainnollisesti, kuten lainan kuukausikohtaisia kustannuksia tai kokonaiskustannuksia.

- (25) Asiaa koskevassa päätöksessä otetaan huomioon järjestelmä, jota noudatetaan kulutusluottojen alalla.

Koronkiskontaa estävät säännöt ja korkojen vaihtelu

- (26) Eräissä jäsenvaltioissa on oikeudellisesti täytäntöönpanokelpoiset ylärajat koroille. Näiden koronkiskontaa estävien sääntöjen (usury rules) tarkoituksena on estää liian korkeiden korkojen periminen. Komissio on pidättäytynyt toteuttamasta toimenpiteitä tällä alalla, sillä siihen liittyy merkittäviä yhteiskunnallisia kysymyksiä.

- Mikä on koronkiskontaa estävien sääntöjen merkitys markkinoiden yhdentymisen kannalta (mukaan luettuna suhde sellaisiin tuotteisiin kuin *equity release* ja asuntoluottovakuutus)?

- Olisiko tätä kysymystä tarkasteltava laajemmassa, ei pelkästään asuntoluottoja koskevassa yhteydessä?

(27) Koronvaihtelujen enimmäismäärien osalta komissio ei ole vielä täysin selvillä siitä, kuinka paljon ne voivat estää markkinoiden yhdentymistä tai erityisten rahoitusrakenteiden kehitystä.

(28) Komissio huomauttaa lopuksi, että eräät jäsenvaltiot rajoittavat koronkoron asettamista.

- Estävätkö tällaiset rajoitukset markkinoiden yhdentymistä?
- Mikä vaikutus niillä voi olla tiettyjen tuotteiden (esim. *equity release*) kehitykseen?

Luottosopimus

(29) Forum Groupin ehdottamaa sopimusehtojen standardointia on arvioitava Euroopan sopimusoikeutta koskevan komission aloitteen¹³ puitteissa. Standardointi voitaisiin toteuttaa joko perinteisellä yhdenmukaistamisella tai niin sanotulla 26. järjestelmällä. Tämä 26. järjestelmä voitaisiin ottaa käyttöön säädöksellä, joka ei korvaisi kansallisia sääntöjä vaan jota sovellettaisiin rinnakkain kansallisten sääntöjen kanssa ja joka olisi sopimuspuolten käytettävissä oleva vaihtoehto. Komissio sitoutui tutkimaan 26. järjestelmän hyviä puolia vähän aikaa sitten julkaistussa rahoituspalvelupolitiikkaa koskevassa vihreässä kirjassa.¹⁴

Komissio ottaa mielellään vastaan näkemyksiä asuntoluottosopimusten esimerkiksi 26. järjestelmän muodossa toteutettavan standardisoimisen hyvistä puolista.

Täytäntöönpanon valvonta ja muutoksenhakukeinot

(30) Komissio ottaa huomioon sen, että perinteiset oikeudelliset muutoksenhakumenettelyt voivat olla useimpien kuluttajien kannalta kalliita ja kestää kauan. Se katsoo, että kaikkien vaihtoehtoisten muutoksenhakukeinojen, kuten sovittelu- tai välimiesmenettelyjen, on oltava riippumattomia ja tehokkaita, jotta kuluttajat voivat luottaa niihin erityisesti rajojen yli tapahtuvassa toiminnassa. Komissio on jo ryhtynyt toimiin edistääkseen sovittelumenettelyn käyttöä ehdottamalla direktiiviä eräistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla.¹⁵

- Olisiko komission harkittava jäsenvaltioille asetettavaa velvollisuutta varmistaa, että tällaisia vaihtoehtoisia muutoksenhakukeinoja voidaan käyttää asuntoluottoalalla?
- Komissio ottaa mielellään vastaan näkemyksiä tavoista, joilla voidaan vahvistaa nykyisten vaihtoehtoisten muutoksenhakujärjestelmien uskottavuutta erityisesti asuntoluottoalalla.

¹³ KOM(2004) 651. Euroopan sopimusoikeus ja yhteisön säännösten tarkistaminen: jatkotoimet.

¹⁴ Ks. alaviite 3.

¹⁵ KOM(2004) 718 lopullinen. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eräistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla.

III – OIKEUDELLISET KYSYMYKSET

Sovellettava lainsäädäntö

(31) Vuonna 1980 tehtyä Rooman yleissopimusta, jossa määrätään sopimukseen, asuntoluotot mukaan luettuina, sovellettavan lainsäädännön määrittämisestä, tarkistetaan parhaillaan, koska tarkoituksena on muuntaa se EU:n asetukseksi. Komissio katsoo, että tämän prosessin aikana on järkevää ja johdonmukaista käsitellä kaikkia sovellettavaan lainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä, asuntoluottosopimukseen sovellettava lainsäädäntö mukaan luettuna.

(32) Prosessin kuluessa on tähän mennessä määritelty ainakin kolme mahdollista ratkaisua:

- Tulevassa asetuksessa on luotava erityinen järjestelmä kuluttajien asuntoluottosopimukseen sovellettavalle lainsäädännölle. Tähän voisi sisältyä asuntoluottosopimukseen sovellettavan lainsäädännön yhdenmukaistaminen vakuussopimukseen sovellettavan lainsäädännön kanssa.
- Asuntoluottosopimukseen on edelleen sovellettava yleisiä periaatteita, mikä nykymuodossa olevan Rooman yleissopimuksen mukaan tarkoittaisi ensi sijassa sitä, että sopimuspuolet voivat vapaasti päättää sopimukseensa sovellettavasta lainsäädännöstä edellyttäen, että kuluttajan asuinmaassa voimassa olevia pakottavia sääntöjä sovelletaan tietyin ehdoin.
- Kuluttajien asuntoluottosopimukseen ei olisi sovellettava pakollisia kuluttajansuojasääntöjä edellyttäen, että tietyt edellytykset täyttyvät, esimerkiksi se, että EU:n tasolla on oltava korkeatasoinen kuluttajansuoja.

(33) *Vakuuksiin* (collateral) noudatettavan lainsäädännön osalta komissio ei ennakolta näe syytä poiketa vakiintuneesta periaatteesta, jonka mukaan sovelletaan kiinteistön sijaintimaan lainsäädäntöä.

Asiakkaan luottokelpoisuus

(34) Asiakkaan luottokelpoisuuden eli asiakkaan aiheuttaman luottoriskin arviointi on olennainen osa asuntoluottotoimenpidettä. Sen ansiosta riskipääomaa voidaan supistaa, kun luotonantajat suorittavat enemmän riskiarviointeja. Tämä on ala, jolla tietosuojakysymykset ovat erittäin tärkeitä.

(35) Jäsenvaltioilla on erilaisia järjestelmiä luottokelpoisuutta koskevien tietokantojen laatumiseksi ja käyttämiseksi: julkisia tai yksityisiä, keskitettyjä tai hajautettuja, myönteisiä tai kielteisiä (ainoastaan maksulaiminlyönnit).

(36) Joskus luotonantajien välistä tietojenvälitystä koskevat järjestelyt saattavat sulkea pois piiristään eräät markkinatoimijat tavalla, joka voi olla EU:n lainsäädännön vastaista. Tietokantojen käyttöedellytykset voivat myös syrjiä ulkomaisia luotonantajia (esimerkiksi asettamalla tietokannan jäsenyydelle tai käytölle vähimmäisrajan, jonka kustannustehokkuus on heikko sellaisten luotonantajien osalta, jotka eivät käytä tietokantoja yhtä paljon kuin kansalliset luotonantajat, tai asettamalla vastavuoroisuussääntöjä, joiden mukaan käytön edellytyksenä on merkityksellisten tietojen antaminen).

Noudattaen samaa lähestymistapaa kuin kuluttajaluottojen osalta komissio katsoo, että ensisijaisena toimenpiteenä voisi olla rajojen yli tapahtuvan tietokantojen käytön varmistaminen syrjimättömin perustein. Komissio ottaa mielellään vastaan tätä asiaa koskevia kommentteja.

Kiinteistön arviointi

- (37) Kiinteistön arviointi on olennainen osa asuntoluottotoimenpidettä ja sen käytötapa voi suoraan vaikuttaa luoton laatuun ja rahoitukseen sekä luottoon sovellettaviin vakavaraisuussääntöihin. Luotonantajien, kuluttajien ja sijoittajien on luotettava täysimääräisesti arvioijan pätevyyteen, arviointimenettelyyn ja annettavaan arvioon.
- (38) Arviointiperinteet vaihtelevat jäsenvaltioittain. Tällä hetkellä on useita kansainvälisiä arviointijärjestelmiä.¹⁶ Komissio katsoo, että arviointien vertailtavuutta voitaisiin parantaa sen varmistamiseksi, että kyseinen vaihtelu, joka saattaa liittyä kotimaisten asuntomarkkinoiden todellisiin tarpeisiin, ei estä rajatylittävää lainaus- tai rahoitustoimintaa. Tämä voitaisiin tietenkin saavuttaa asettamalla yksi standardi, mutta kilpailevien ja samalla vastavuoroisesti tunnustettujen standardien olemassaolo voisi täyttää saman tavoitteen.

- Mitkä ovat yhden EU:n standardin hyvät puolet sekä arviointimenettelyjen että arvioijien kannalta?
- Miten tärkeää on komission toiminta kansallisten arviointistandardien vastavuoroisen tunnustamisen varmistamiseksi?

Pakkomyyntimenettelyt

- (39) *Panttiin* (security) perustuva *vakuus* (collateral) on keskeinen osa asuntoluottotoimenpiteitä, samoin kuin mahdollisuus vaatia lainan maksua ja vaatia maksua *pantista* (security) esimerkiksi kiinnitetyn kiinteistön pakkomyynnin kautta.
- (40) Pakkomyyntimenettelyjen kesto ja kustannukset vaihtelevat suuresti eri jäsenvaltioissa. Komissio ottaa huomioon jäsenvaltioiden asuntopolitiikan ja sosiaalipolitiikan välisen yhteyden samoin kuin pakkomyyntimenettelyjen monimutkaisen taustan, sillä näihin menettelyihin vaikuttavat useat erilaiset tekijät, kuten jäsenvaltioiden lainsäädäntö, siviilimenettelyt ja oikeusperinne.
- (41) Komissio on huolestunut siitä, että tämän kaltaiset eroavaisuudet voivat estää rajojen yli suuntautuvaa toimintaa ja mahdollisesti nostaa asuntoluottojen hintaa. Hyvin olennaista on se, että näillä eroavaisuuksilla voi olla suora vaikutus rahoitusrakenteisiin ja että ne voivat estää asuntoluottovakuuksien yhdistämisen rajojen yli.
- (42) Komissio on kuitenkin tietoinen vaikeuksista, jotka koskevat kaikkien pakkomyyntimenettelyihin liittyvien seikkojen merkittävää parantamista sitovien EU:n sääntöjen avulla.

Komissio ottaa mielellään vastaan näkemyksiä seuraavasta vaiheittaisesta lähestymistavasta, jonka tarkoituksena on rohkaista pakkomyyntimenettelyjen parantamista: ensin kerätään tiedot jäsenvaltioiden menettelyjen kestosta ja niistä aiheutuvista kustannuksista sekä menettelyjen tehokkuudesta suojata kaikkien osapuolien etuja. Tämän jälkeen tiedot esitetään säännöllisesti ajantasaistettavassa ”tulostaulussa”, ja jos tällä käytännöllä ei ole vaikutusta pitkällä aikavälillä, komissio harkitsee tehokkaampien menetelmien ehdottamista.

¹⁶ Ks. Forum Groupin raportin alaviite 28.

Verotus

- (43) Komissio ryhtyy toimiin sellaisten kansallisten asuntoluottoverotusta koskevien sääntöjen osalta, jotka eivät ole yhteisön oikeuden mukaisia. Liitteessä I on tarkempia tietoja mahdollisista sääntöjenvastaisuuksista, kuten siitä, että ulkomaisille luotonantajille maksetusta korosta ei voi tehdä verovähennystä, vaikka kotimaisille luotonantajille maksettu korko on vähennyskelpoinen, tai tällaisen koron korkeammasta verotuksesta.

Komissio pyytää lähettämään tietoja samantapaisista tai muista verotuksellisista esteistä, jotka haittaavat asuntoluottojen myöntämistä rajojen yli. Tällaiset esteet ovat todennäköisesti EU:n oikeuden mukaisten vapauksien vastaisia.

IV – ASUNTOLUOTTOVAKUUKUDET

Maarekisterit

- (44) Maarekistereihin kirjataan lailliset kiinteistönomistusoikeudet ja ne myös jossain määrin määrittävät kyseiset oikeudet. Huolta aiheuttaa se, että kaikki kiinnitykset, jotka voivat vaikuttaa kiinteistönomistusoikeuksiin, eivät aina näy täsmällisesti näistä rekistereistä. Rekistereiden sisällön ja toiminnan ymmärtäminen ja helppo pääsy niihin on olennaista kaikenlaisen rajojen yli tapahtuvan asuntoluottotoiminnan kannalta (rahoitus mukaan luettuna).
- (45) Komissio on jo kiinnittänyt huomiota tähän seikkaan rahoittamalla EULIS-hankkeen¹⁷ pilottivaihetta. Hanke on nyt päättynyt, ja sen tarkoituksena oli parantaa rekistereiden omistajien ja valvojien välistä yhteistyötä ja helpottaa rekistereihin pääsyä rajojen yli.
- (46) Komissio pohtii, olisiko sen myös jatkossa rahoitettava aktiivisesti tällaisia aloitteita. Kun otetaan huomioon se, että luotonantajat ja sijoittajat käyttävät näitä rekistereitä, voidaan olettaa, että ne haluaisivat osallistua ja investoida tällaisiin aloitteisiin.

Ennen lisäarviointien tekemistä komissio ottaa mielellään vastaan näkemyksiä kaikista näistä kysymyksistä.

Euroasuntoluotto

- (47) Ajatus euroasuntoluotosta ei ole uusi. Se on yritys luoda EU:n laajuinen väline, jolla *taataan* asuntoa varten otettava *laina* (secured loan), toisin sanoen kyse on luoton *vakuudesta* (collateral), jota voidaan käyttää joustavasti. Sen puoltajat väittävät, että euroasuntoluoton keskeinen piirre eli luoton *vakuuden* (collateral) ja luoton välisen yhteyden (liitännäisyyden) heikentäminen helpottaisi asuntoluottojen luomista ja siirtämistä. Näin niillä olisi myönteinen vaikutus asuntoluottomarkkinoihin kokonaisuutena tarkasteltuna ja erityisesti niiden rahoitukseen.
- (48) Komissio on tietoinen markkinatoimijoiden ja akateemisten tahojen johtamista hankkeista, joiden tavoitteena on luoda toimiva euroluottomalli 26. järjestelmän muodossa.¹⁸ Komissio tarkistaa, miten näissä aloitteissa aiotaan käsitellä tätä monitahoista kysymystä, joka koskettaa monia muita siihen liittyviä aloja, kuten esineoikeutta ja sopimusoikeutta.

Komissio pyytää näkemyksiä euroluoton toteutettavuudesta ja käyttökelpoisuudesta. Se aikoo kuitenkin odottaa meneillään olevien aloitteiden tuloksia ennen kuin se tiedottaa tätä kysymystä koskevasta arvioinnistaan.

¹⁷ Lisätietoja osoitteesta www.eulis.org.

¹⁸ Esimerkiksi ”Basic Guidelines for a Eurohypotheec”, Mortgage Credit Foundation, Varsova, toukokuu 2005.

V – ASUNTOLUOTON RAHOITUS

- (49) EU:n asuntoluottomarkkinoilla on käytettävissä monenlaisia rahoitusvälineitä. Tällaisilla välineillä, kuten *katetuilla joukkolainoilla* (covered bonds) ja *asuntovakuudellisilla arvopapereilla* (mortgage backed securities), on tärkeä asema sekä Euroopan laajuisesti että kansallisesti (esimerkkejä näistä ovat Yhdistyneen kuningaskunnan *asuntovakuudelliset arvopaperit*, Tanskan *katetut joukkolainat* ja Saksan kiinnitysluottovelkakirjat (Pfandbriefe)).
- (50) Monet tahot, erityisesti asuntoluottoja tarkasteleva työryhmä (Forum Group on Mortgage Credit), ovat katsoneet, että EU:n asuntoluottomarkkinoiden yhdentymistä voitaisiin huomattavasti edistää yleiseurooppalaisilla rahoitusmarkkinoilla.
- (51) Komissio on valmis yhtymään tähän näkemykseen. Tätä kysymystä on kuitenkin tarkasteltava vielä perusteellisesti. Yleiseurooppalaiset rahoitusmekanismit voivat lisätä rahoituslähteitä, parantaa markkinoiden likviditeettiä ja yleisemmin tarkasteltuna edistää riskien hajauttamista. *Toissijaisten markkinoiden* (secondary market) tiiviimpi yhdentyminen lainarahoituksen osalta liittyy *ensisijaisten markkinoiden* (primary market) yhdentymiseen. Molempiin aloihin liittyy keskeisenä seikkana asuntoluottojen siirrettävyys.

- Komissio aikoo perustaa tilapäisen sidosryhmien työryhmän tarkastelemaan asuntoluottojen (ensi- ja toissijaisten markkinoiden) rahoituskysymyksiä koskevan toiminnan tarvetta ja luonnetta.
- Komissio haluaa arvioida, missä määrin yleiseurooppalaisia asuntoluottojen rahoitusmarkkinoita voidaan edistää markkinoiden johtamalla aloitteilla, esim. sellaisilla, jotka koskevat asiakirjastandardeja ja rajatylittävässä rahoitustoiminnassa käytettäviä mallimääritelmiä.

- (52) Forum Group ja muut lähteet ennustavat, että muuhun kuin talletusten vastaanottamiseen perustuvat asuntoluottojen rahoitusmekanismit yleistyvät.

Tältä osin komissio ottaa mielellään vastaan näkemyksiä siitä, olisiko asuntoluottojen myöntämisen oltava välttämättä luottolaitoksiin rajoittuvaa toimintaa tai voisivatko tällaista toimintaa harjoittaa laitokset, jotka eivät ota vastaan talletuksia tai takaisin maksettavia varoja eivätkä sen vuoksi kuulu EU:n luottolaitoksia koskevan määritelmän tai kaikkien vakavaraisuussääntöjen piiriin. Jos ne voisivat harjoittaa tällaista toimintaa, niin millaisin edellytyksin?

ANNEX I – RESPONSE TO GENERAL FORUM GROUP RECOMMENDATIONS

This Annex contains the Commission's views on issues addressed in the Forum Group Report, which do not fall within the scope of the four areas covered by the Green Paper.

Definition of cross-border lending

- (1) The Commission is not clear as to why this definition is needed. It assumes that it would be useful for the purpose of measuring integration. The Commission considers that there is cross-border lending whenever a service crosses a border, be it through free provision of services, through an establishment (branch or subsidiary) or via an agent.

Research on the costs and benefits of further integration

- (2) The Commission has already recognised the merits of such a course of action. It has commissioned an independent study on the costs and benefits of further integration of the EU mortgage credit markets. This study has delivered interim results, which have been taken into account in the formulation of this Green Paper. The final study will be published by the Commission in August 2005.¹⁹

On-line guide on mortgage lending

- (3) Such a project would be very time and resources consuming. Moreover, it would not seem to be the Commission's role to provide information and indeed guidance on complex legal issues on which there can be conflicting views. However, the Commission will ensure that any useful information on mortgage credit (such as studies, reports etc.) available to it, and which can be publicised, is placed on its website.

Exclusion of all secured loans from the Consumer Credit Directive proposal

- (4) It is intended that all loans secured on property by a mortgage or a similar surety, regardless of their purpose, will be excluded from the Commission proposal for a Directive on Consumer Credit. Therefore, such loans will be covered by any initiatives resulting from the process of which this Green Paper forms part.

Legislative consistency, especially in relation to information requirements

- (5) Consistency in regulation is one of the major themes in the post FSAP era, as illustrated in the recent Green Paper on Financial Services Policy²⁰ which highlights rationalisation of information requirements in EU legislation as an issue to be addressed. The Commission has launched work on a Common Frame of Reference in the area of European Contract law.²¹ Its purpose is to ensure increased consistency within the existing and future contract law related acquis, including on information requirements.

¹⁹ See footnote 1 in the body of the Green Paper.

²⁰ See footnote 3 in the body of the Green Paper.

²¹ See footnote 13 in the body of the Green Paper.

Banking Services

Branches

- (6) Banking services can be provided on the basis of a harmonised framework establishing equal conditions of treatment for domestic and foreign EU credit institutions. The Commission takes action if such provisions are contravened. Any instances of unequal treatment in this regard should be reported to it.

Representative Offices

- (7) As far as the Commission is aware, there are no barriers to the establishment of purely representative offices. However, representative offices cannot conduct banking business. If they do, they fall within the regulation of branches, on which see paragraph 6 above.

Tax

- (8) Member States are free to determine their own rules on mortgage taxation, in the absence of any harmonisation in this area. The Commission has no plans to propose such harmonisation. However, when designing mortgage taxation rules, Member States have to respect their obligations under EU law, and the Commission will take action where it believes that EU law is infringed.

Higher taxation of foreign mortgage providers

- (9) Since the publication of the Forum Group Report, the Commission has launched an infringement procedure concerning national rules which tax outbound mortgage interest payments more heavily than domestic mortgage interest payments.
- (10) In the case at issue, no withholding tax is levied on interest paid to resident financial institutions. The interest they receive is subject to national corporate income tax. This means that domestic providers pay tax on the net interest they receive, that is, the interest they receive minus the interest they paid to acquire the necessary capital. By contrast, non-resident financial institutions are subject to a withholding tax on the gross amount of the interest due. The withholding tax on outbound interest payments may be considerably higher than the corporation tax on domestic interest payments.
- (11) The Commission is of the opinion that such national rules restrict foreign financial institutions from offering their services in the Member State concerned, and the Commission does not see a justification for such rules. They therefore appear to be contrary to Articles 49 and 56 of the Treaty (and the corresponding EEA Treaty provisions) on the freedom to provide services and the free movement of capital.

Deductibility of mortgage interest

- (12) Another issue is the tax deductibility of mortgage interest payments. A number of Member States allow their residents to wholly or partially deduct mortgage interest payments from their taxable income. It should not make a difference whether the mortgage interest is paid to a domestic provider or to a provider established in another Member State, as this would be contrary to Articles 49 and 56 of the Treaty (see Case C-484/93 of 14 November 1995 and Case C-478/98 of 26 September 2000).

Internet

- (13) Physical presence and/or written processes are still prevalent in mortgage credit transactions. The Internet tends to be used mainly for seeking information and compare products. There is little if any actual contracting on-line in most Member States. However, as far as the Commission is aware, the provisions of the E-Commerce Directive²² and related legislation have addressed the main legal barriers to concluding such contracts on-line.

²² Directive 2000/31/EC of 8 June 2000, OJ L178 of 17.7.2000 p.1.

ANNEX II – TEXT OF FORUM GROUP REPORT RECOMMENDATIONS

INTRODUCTION

1. The Commission should adopt a definition of cross-border lending and monitor it with statistical data.

CONSUMER CONFIDENCE

Common Recommendations

2. There should be Commission funded research on the costs and benefits of further integration of the mortgage credit market.
3. Provision of the kind of information currently provided by means of the European Standardised Information Sheet created by the Code of Conduct should be encouraged by the Commission and at a stage which facilitates use and comparison of such information.
4. Consumer Representatives and most Industry Representatives advocate harmonisation by the Commission of Early Repayment Fees. There is divergence on the nature of such harmonisation. For further details see Recommendations 10 and 18.
5. There should be harmonisation by the Commission of the Annual Percentage Rate Charge (APRC), in relation to both the method of calculation and the basis of calculation. There is divergence on the nature of such harmonisation. For further details see Recommendations 11 and 16.
6. There should be Commission funded research on the value from a consumer perspective of pre-contractual information of the kind provided by the European Standardised Information Sheet created by the Code of Conduct.
7. The Commission should create and maintain an on-line guide on the main legal and other issues on cross-border mortgage lending.

Specific Consumer Representative Recommendations

8. The Commission should encourage efforts to produce a standardised format for mortgage loan contracts.
9. The Commission should introduce binding consumer protection rules for mortgage loan contracts on a minimum harmonisation basis, set at the highest level, covering the following areas:
 - Duty to give ‘best possible advice’. The demands and needs of consumers and the underlying reason for all mortgage credit advice given to consumers regardless of source (including branches and intermediaries) should be specified to consumers on a durable medium.
 - The right of the consumer to redress (judicial and extra-judicial).

- The provision of pre-contractual summarised information at the earliest stage of contact between the consumer and the lender or intermediary showing in a standardised European Standardised Information Sheet type format: commission charges, administration or handling charges, total amount borrowed and payable (including APRC, calculation rate, compound period, operation of variable interest rates and total interest payable), the cost of bundled products (direct and the impact on interest), form of product, the exposure period and cost of the Early Repayment Fee (including worked examples of the charge) and amortisation tables.
10. The Commission should ensure that consumers are afforded the right to terminate a mortgage agreement at any time and in any circumstances. Any charge levied on the consumer seeking to exercise this right must be: (a) appropriate in length of exposure (i.e. Early Repayment Fee charged beyond the first few years of the agreement must not be allowed); (b) calculated in a fair and objective manner to reflect the cost (if any) incurred by the lender in the wholesale markets and subject to a statutory ceiling; and (c) clearly indicated in the pre-contractual summary document using worked examples.
 11. There should be harmonisation by the Commission of the Annual Percentage Rate Charge, in relation to both the method of calculation and the basis of calculation. Consumer Representatives favour a broad definition including all associated charges, and minimum harmonisation.
 12. The Commission should ensure that redress and enforcement mechanisms/binding rules offer consumers a minimum equivalent protection throughout the EU, at the very least at the highest level currently in existence.

Specific Industry Representative Recommendations

13. The Commission is invited to exclude all secured loans from the Consumer Credit Directive proposal, in line with the European Parliament First Reading, to ensure that mortgages are not subject to two separate legal regimes.
14. In those jurisdictions which have binding rules on pre-contractual information for mortgage credit offers, the Commission should ensure that such rules are aligned with the European Standardised Information Sheet format, so that only one set of rules apply.
15. The Commission should ensure that the Code of Conduct continues to be maintained, in its current form of self-regulation. In any event, before any further assessment of its operation, the methodology for such assessment should be discussed by all stakeholders.
16. The Commission should harmonise the Annual Percentage Rate Charge, in relation to both the method of calculation and the basis of calculation. Industry Representatives favour a narrow definition restricted to costs levied by the lender for its benefit at the time of the granting of the loan, and full harmonisation.
17. The Commission should ensure that legally enforceable caps on interest rates and on the variation of interest rates are removed.

18. The Commission should ensure that legally enforceable caps on Early Repayment Fees are removed. There is support amongst some Industry Representatives for a proposal that there should be full harmonisation of the conditions for exercising the right of early repayment, especially for fixed interest rate loans, and limitation of that right to circumstances involving sale of the property, unemployment or death. All Industry Representatives advocate that lenders should be entitled to ask for full compensation of losses (especially those linked to funding) and costs resulting from the early repayment.

LEGAL ISSUES

19. The Commission should ensure that the applicable (substantive) law for the mortgage deed and any related security agreement is the law of the Member State where the property is located (*lex rei sitae*).
20. Industry Representatives advocate that the Commission should ensure that the applicable law for the mortgage loan contract is defined by a general conflict of law rule based upon the principle of free choice. The Rome Convention should be amended accordingly, provided that certain essential standards are met. Member States should no longer be able to seek to impose any additional national consumer protection rules to cross-border mortgage loan contracts. For further details see Recommendations 13–18 on Consumer Confidence.
21. Consumer Representatives do not agree with Recommendation 20 that the applicable law for the mortgage loan contract should be defined by a general conflict of law rule based on the principle of free choice and accordingly reject the proposal for such an amendment of the Rome Convention. Instead they recommend the retention of the specific rules on consumer protections contained within the Rome Convention and advocate the additional protection described in Recommendations 8–12 on Consumer Confidence.
22. The Commission should implement a short-term solution consisting of:
- collecting information on existing credit databases in all Member States;
 - promoting the development of a Memorandum of Understanding between the owners/controllers of such databases, to facilitate access to national databases by foreign lenders on the same conditions as the access offered to domestic lenders and to facilitate data comparability; and
 - developing a project to assess the effectiveness of the Memorandum of Understanding during a pilot phase of 3–5 years.
23. The Commission should consider how to encourage Member States to develop positive (client indebtedness) as well as negative (level of default(s)) databases, taking into account the costs and benefits of such databases.
24. Industry Representatives advocate that the Commission should ensure that a financial institution which lends cross border is allowed to:

- accept valuations prepared according to internationally recognised valuation standards of its choice, without being subject to additional national conditions; and
 - instruct any valuation practitioner who is a member of an internationally recognised valuation body to carry out the valuation, without being subject to additional national conditions.
25. Industry Representatives advocate that the Commission should ensure that a financial institution which lends cross border, and the valuer based in the country where the property is located, are able to accept mandatory regulations for standards or practitioners prevailing in either of their respective countries (mutual recognition of regulations).
26. Consumer Representatives advocate instead that the Commission should ensure that neutral international valuation standards prevail, or that there exists a single valuation standard ensuring comparability.
27. The Commission should recommend that high standards of valuation be made mandatory and that all valuation reports should consider core risk related criteria such as those recommended by the European Mortgage Federation (set out in Annex IV of the Forum Group Report) where applicable.
28. The Commission should first:
- Perform an evaluation exercise of forced sales procedures within one year.
 - Thereafter, monitor the functioning of forced sales procedures and assess results every three years. These results should be presented in the form of an official EU scoreboard on duration and cost of forced sale procedures in every Member State and lead to Commission advice/action for improvements.
29. Thereafter, if necessary, the Commission should promote measures to ensure that the duration of a forced sale procedure should not exceed a specified term, for example two years after the first step in the forced sale procedure.

COLLATERAL ISSUES

30. The Commission should ensure that:
- all charges affecting real estate must be registered in a Public Register in order to be binding on and take effect against third parties, regardless of their nature;
 - the creation, modification or extinction of a charge on real property shall become effective vis-à-vis third parties only at the point of registration in the Public Register; and
 - registered charges on real property in relation to the same estate shall rank in the order of priority disclosed in the Public Register.
31. For filings of applications for registration/notification, the Commission should allow Member States to decide that priority be determined according to the time at which

the application was received (not actual registration). In this scenario, the Member State should ensure that filings of applications must be registered or rejected by the Public Register in the order of receipt.

32. The Commission should ensure that Public Registers make all relevant information available to all parties or their representatives.
33. The Commission should ensure that Member States provide that the responsible Public Register certifying authority should have state indemnity. In the event that such responsibility is delegated to a third party, such party shall be covered by appropriate professional liability insurance for an adequate sum.
34. The Commission should ensure that Member States do not maintain or institute additional 'legalisation'/'validation' requirements, for authentic instruments formally drawn up in other Member States.
35. More generally, the Commission should provide financial support to the EULIS initiative, to enable and encourage its expansion across the EU.
36. The Commission should ensure that links between mortgage debts and the collateral security are made more flexible. In countries where there is an existing requirement for strong accessoriness between the loan and the collateral, this should be replaced by an accessoriness agreement in the form of a private agreement between the lender and the owner of the mortgaged property. The relationship between the loan and the collateral can be dealt with in such a way as to allow it to be tailored to fit the needs of the parties.
37. The Commission should ensure that Member States allow the lender or any beneficiary of a charge on real property, to appoint a representative (Mortgage Register Representative) vis-à-vis the Public Register. His/her position should be disclosed on the Register and not have any effect on the legal framework of the Register. He/she should be entitled:
 - to establish any abstract of title;
 - to consent to a change in the respective ranking of charges over the real estate in question and to grant preferential rights between beneficiaries as shall be deemed appropriate;
 - to consent to, apply and file any registrations and notifications;
 - to consent to any change or transfer of the charge on behalf of (and in the name of) the owner of the charge; and
 - to act on behalf of the owner of the charge in relation to the discharge or cancellation of the charge.
38. The Commission should explore the concept of the Euromortgage, for example by way of a study, to assess its potential to promote EU mortgage credit markets integration.

39. The Commission should encourage Member States to increase the transferability of mortgages by introducing pan-European Security Trust instruments.

DISTRIBUTION ISSUES

40. The Commission should assess and ensure equal treatment of local banks and foreign banks on the basis of the same business, same risks, and same rules principle.
41. The Commission should revise the legislation covering cross-border services and establishment of branches to include the establishment of representative offices, in order to ensure that there are no disproportionate barriers to the establishment of such offices.
42. The Commission should introduce a supervisory system for independent intermediaries along the following principles: registration with a competent authority in the home Member State; possession of appropriate professional knowledge and ability (to be determined by home Member State including requirement that the intermediary to be 'fit and proper'); possession of professional indemnity insurance and a complaint/redress scheme in line with requirements for other intermediaries to ensure consistency. In addition, Consumer Representatives advocated that under such a system there should be declaration at the outset of the relationship between consumer and intermediary of all payments including every commission/fee, and that records should be kept of any information/advice given to consumers. In the context of this Recommendation, Consumer Representatives pointed to the need to consider their Recommendation 9, in particular, with its reference to a 'best advice' standard.
43. The Commission should review what mortgage transaction actions require written processes and/or a physical presence generally and review money laundering legislation in particular, to address current legal barriers to greater Internet use.
44. The Commission should ensure consistency, especially in relation to information requirements, between different directives affecting financial services products.

FINANCE

45. The Commission should harmonise legislation regarding segregation of assets, in order to ensure equal access to securitisation for originators located in different jurisdictions.
46. The Commission should enact legislation that recognises the legal separateness of a securitisation vehicle from an originator of assets in the event of the insolvency/bankruptcy of such an originator, even if the securitisation vehicle is part of the same group of companies as the originator.
47. The Commission should investigate and address tax distortions, in order to ensure the removal of differences in fiscal treatment between local and foreign lenders.
48. The Commission should investigate and address national legislation which prevents or hinders the pooling of mortgage collateral from different issuers based in different jurisdictions.

ANNEX III – GLOSSARY

This glossary is not intended to constitute a conclusive Commission endorsed definition of the terms contained within it. The definitions have been provided by the European Mortgage Federation. They are attached to this Green Paper simply by way of an illustration of some technical terms used within it.

Annual Percentage Rate (APR)

A standardised method of calculating the cost of a mortgage stated as a yearly rate, which includes items such as interest, mortgage insurance, and certain points of credit costs.

Bond

Traditionally, a written unconditional promise to pay a specific principal sum at a determined future date and interest at a fixed or determinable rate on fixed dates. Increasingly, the promise to pay has become conditional and the principal, interest and payment dates have become contingent in real world instruments.

Capital Markets

The markets for corporate *equity* and intermediate- or long-term debt securities.

Collateral

The property, or other assets, that are being secured against a loan to ensure repayment of debt.

Covered Bond

Covered bonds are on balance sheet debt instruments secured by a cover pool of mortgage loans (property as *collateral*) or public-sector debt to which investors have a preferential claim in the event of the issuer's default. As they remain on the issuer's balance sheet, the *bonds* benefit from the additional security of the issuing institution's own funds and from restrictive legal regulation of the issuing credit institutions.

Equity

Shareholder equity is the value of shares held. A house owner's equity is the value of the house minus any unpaid home-purchase loan. Negative equity occurs when the house is worth less than the debt on it.

Equity Release

Equity Release is a mechanism to turn the cash value of a house into a stream of income and capital payments.

Equity Release Loans

Secured (mortgage) loans taken out for consumption purposes.

Foreclosure

The legal process by which a borrower in default under a mortgage is deprived of his or her interest in the mortgaged property. This usually involves a forced sale of the property at public auction with the proceeds of the sale being applied to the mortgage debt.

Loan-to-value (LTV) Ratio

The ratio of the mortgage loan amount to the property's appraised value or selling price, whichever is less. For example, if the property's appraised value or selling price is EUR 100 000 and the mortgage amount is EUR 80 000, the house has an 80% LTV.

Mortgage Backed Security

Debt instruments collateralized by residential, commercial, or industrial real estate mortgages.

Mortgage Bond

A corporate or other entity's debt *security* secured by a mortgage lien against certain real property of the issuer. See definition for "*covered bond*".

Primary Mortgage Market

A mortgage market in which loans are originated and consisting of lenders such as commercial banks, savings- and loan associations and mutual savings banks.

Secondary Mortgage Market

A market where mortgage originators may sell them, freeing up funds for continued lending and distributes mortgage funds nationally from money-rich to money poor areas.

Secured Loan

A loan that is backed by *collateral*.

Security

Something given, deposited, or pledged to make secure the fulfilment of an obligation, usually the repayment of a debt.