



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.7.2005
COM(2005) 327 definitivo

LIBRO VERDE

Il credito ipotecario nell'UE

(presentato dalla Commissione)

INDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUZIONE..... | 3 |
| I - ESAME DELL'OPPORTUNITÀ DI UN'AZIONE DELLA COMMISSIONE | 5 |
| II - PROTEZIONE DEI CONSUMATORI | 8 |
| L'informazione..... | 8 |
| Consulenza e mediazione dei crediti | 8 |
| Rimborso anticipato | 9 |
| Tasso percentuale annuo | 10 |
| Norme contro l'usura e variazioni dei tassi d'interesse | 10 |
| I contratti di mutuo | 11 |
| Controllo dell'applicazione e mezzi di ricorso | 11 |
| III - QUESTIONI LEGALI..... | 12 |
| Competenza giuridica..... | 12 |
| Affidabilità dei clienti | 12 |
| Estimo del bene immobiliare..... | 13 |
| Procedure di vendita coatta | 13 |
| Imposizione fiscale..... | 14 |
| IV – IL <i>COLLATERAL</i> IPOTECARIO | 15 |
| I catasti immobiliari | 15 |
| L'eruroipoteka | 15 |
| V - FINANZIAMENTO DEL CREDITO IPOTECARIO..... | 16 |
| ALLEGATO I – RESPONSE TO GENERAL FORUM GROUP RECOMMENDATIONS..... | |
| ALLEGATO II – TEXT OF FORUM GROUP REPORT RECOMMENDATIONS..... | |
| ALLEGATO III – GLOSSARY | |

LIBRO VERDE

Il credito ipotecario nell'UE

(Testo rilevante ai fini del SEE)

INTRODUZIONE

- (1) Il presente Libro Verde costituisce il nucleo di un'operazione intesa a valutare l'opportunità che la Commissione intervenga sui mercati UE del credito ipotecario per le case d'abitazione. Un altro elemento d'importanza centrale in quest'operazione è uno studio, finanziato dalla Commissione, riguardante i costi ed i vantaggi di una maggiore integrazione di tali mercati¹. Al compimento della consultazione, nel dicembre 2005, si terrà un incontro conclusivo.
- (2) Esaminare l'opportunità di un intervento sui mercati UE del credito ipotecario è un aspetto cruciale dell'impegno assunto dalla Commissione di conseguire gli obiettivi di Lisbona, intesi a potenziare la competitività dell'UE², e costituisce un importantissimo elemento anche della politica della Commissione per l'integrazione dei servizi finanziari in generale e di quelli al dettaglio in particolare³. Un mercato del credito ipotecario caratterizzato da migliore efficienza e competitività, quale potrebbe risultare da una maggiore integrazione, potrebbe contribuire validamente alla crescita economica dell'UE. Un simile mercato, infatti, ha il potenziale di facilitare la mobilità della manodopera e di consentire ai consumatori UE di massimizzare la loro capacità di servirsi eventualmente dei loro beni immobiliari per procurarsi più facilmente sicurezza a lungo termine, dato il crescente invecchiamento demografico.
- (3) Senza voler anticipare il seguito che sarà dato al presente Libro Verde, la Commissione è pienamente consapevole dell'importanza e dell'incidenza dei mutui ipotecari nell'economia dell'UE. Tuttavia, nell'ambito di tale consultazione è troppo presto per decidere se la Commissione debba agire, a prescindere dall'esame di quale o quali strumenti possano in tal caso essere i più adeguati. È ben chiaro che ogni azione che la Commissione potrà intraprendere per integrare questi mercati sarà volta a renderli più efficienti e competitivi, a beneficio di tutti. Uno scopo, questo, che si potrà conseguire assicurando che la domanda e l'offerta di credito ipotecario siano soggette soltanto a limitati impedimenti in tutta l'UE e che ne risultino potenziati il compimento del mercato, la diversificazione dei prodotti e la convergenza dei prezzi. La Commissione apprezza i vantaggi di un mercato finanziario dotato di maggiore liquidità, basato su tecniche e prodotti di finanziamento moderni e flessibili. Essa è consapevole dell'emergere di nuovi prodotti, quali l'*equity release**, ossia la rinuncia a una parte di una proprietà in cambio di una somma forfetaria o di pagamenti regolari. Questi nuovi prodotti meritano attenta valutazione per quanto ne riguarda non

* Tutti i termini e le espressioni in *corsivo* sono definiti nel Glossario dell'allegato III, disponibile soltanto in francese, inglese e tedesco.

¹ Lo studio verrà pubblicato nell'agosto 2005 sul sito web della DG Mercato interno e servizi:
http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/index_en.htm.

² COM (2005) 24: Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona.

³ COM (2005) 177: Libro verde sulla politica dei servizi finanziari (2005-2010). È disponibile soltanto in francese, inglese e tedesco.

soltanto i potenziali rischi per i consumatori, ma anche la loro eventuale capacità di offrire nuove fonti di finanziamento ai cittadini UE, con particolare riguardo per i problemi del finanziamento delle pensioni, che l'attuale e la prossima generazione dovranno inevitabilmente affrontare. Infine, la Commissione è consapevole dell'incidenza che questo mercato esercita sul benessere dei cittadini UE. Nell'ambito del credito per la casa d'abitazione, è in gioco un'enorme dimensione sociale e umana, nella quale rientrano anche aspetti quali l'indebitamento eccessivo. Ogni politica in questo settore deve tenere adeguato conto di tale dimensione⁴.

- (4) La Commissione esaminerà attentamente tutti i contributi che le perverranno nel corso della consultazione, e in seguito proporrà un'azione soltanto se sarà dimostrato un effettivo interesse economico del suo intervento sui mercati UE del credito ipotecario per le case d'abitazione, ossia se i potenziali vantaggi dell'intervento della Commissione potranno controbilanciare i costi previsti. Ogni futura iniziativa, non necessariamente di natura normativa, sarà annunciata in un Libro Bianco, la cui pubblicazione è prevista per il 2006, nel quale si esporranno i risultati della consultazione. Tali iniziative saranno sottoposte a un'approfondita valutazione d'impatto.
- (5) Le reazioni al presente Libro Verde devono pervenire, entro il 30 novembre 2005, all'indirizzo e-mail markt-mortgage-consultation@cec.eu.int e saranno pubblicate sul sito web della Commissione, a meno che i mittenti non dichiarino esplicitamente di non volerne la pubblicazione.

⁴ Per raggugli sulla politica della Commissione in materia di povertà e di esclusione sociale, cfr. http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/index_en.htm.

I - ESAME DELL'OPPORTUNITÀ DI UN'AZIONE DELLA COMMISSIONE

- (6) I mercati UE del credito ipotecario costituiscono un elemento d'importanza cruciale per il complesso dell'economia di tutti gli Stati membri UE. Alla fine del 2004, erano ancora da rimborsare mutui ipotecari per la casa d'abitazione per un valore complessivo pari a circa il 40% del PIL dell'UE.
- (7) I mercati del credito ipotecario sono tra i più complessi tra quelli in cui i consumatori possono penetrare. la "catena di valori" di un'operazione di mutuo ipotecario può cointeressare in ogni sua fase diversi operatori specializzati. All'acquisto di un'unica unità abitativa da parte di un singolo consumatore nell'UE possono essere cointeressati mediatori del settore ipotecario, venditori di pacchetti di prodotti, mutuanti specializzati o generici, emittenti e acquirenti di garanzie (*securities*) e di obbligazioni (*bonds*) (compresi coloro che investono su scala mondiale, i cosiddetti "global investors"), assicuratori e anche enti statali. Nel contesto economico recente, attuale e futuro, non è possibile non tener conto dell'importanza dei mercati UE del credito ipotecario.
- (8) Per la grande maggioranza dei cittadini dell'UE, comprarsi la casa costituisce l'acquisto più importante di tutta la vita. Nella maggior parte dei casi, per un simile acquisto è necessario contrarre un mutuo, almeno parziale, e i mutui di questo tipo sono di solito, ma non sempre, garantiti da un'ipoteca. Il debito così contratto è probabilmente l'impegno di maggiore rilevanza finanziaria per quasi tutti i nuclei familiari dell'UE. Va notato tuttavia che l'*equity* sulla casa, ossia il valore dell'abitazione meno l'importo del mutuo ancora da rimborsare, può costituire un bene sostanziale, potenzialmente da utilizzare per finanziare i consumi o la futura pensione. Di conseguenza, l'entità del debito ipotecario e le caratteristiche contrattuali di questo tipo di debito possono avere un influsso diretto sull'andamento della politica monetaria e dell'attività economica nel suo complesso. Per esempio, le restrizioni previste nel contratto o le penali in caso di rimborso anticipato del debito possono ritardare, eventualmente, l'effetto delle variazioni sui tassi d'interesse e impedire la ricapitalizzazione. Quest'interrelazione tra la macroeconomia e il debito ipotecario ha molta importanza, specialmente sui mercati delle ipoteche a tasso variabile, poiché la minima variazione nei tassi d'interesse può avere effetti considerevoli sul bilancio e sulle possibilità di spesa dei nuclei familiari. Possono derivarne, a loro volta, notevoli ripercussioni sui debitori, con potenziale incidenza, positiva o negativa, sulle loro spese e sul loro livello di benessere.
- (9) Negli ultimi anni, la maggior parte dei mercati ipotecari dell'UE registrano una rapida espansione. In numerosi Stati membri, l'importo dei debiti ipotecari da rimborsare si situa ormai ai massimi livelli registrati rispetto al PIL o al reddito di cui possono disporre i nuclei familiari. L'incremento dei mutui ipotecari è stato favorito al tempo stesso da fattori macroeconomici (quali l'imponente calo dei tassi d'interesse e il forte aumento dei prezzi immobiliari in alcuni Stati) e da sviluppi di tipo strutturale (quali la crescente liberalizzazione e integrazione dei mercati finanziari dell'UE). Tuttavia, è molto evidente che i mercati UE del credito ipotecario, pur presentando qualche tendenza comune, sono pur sempre molto diversi. Sono diverse le dimensioni relative e diversa è la crescita. Differiscono in misura considerevole la varietà dei prodotti, le caratteristiche dei mutuanti, le strutture di distribuzione, la durata dei mutui, i tassi di proprietà immobiliare ed i dispositivi di finanziamento.
- (10) Queste differenze tra i mercati ipotecari e immobiliari riflettono l'atteggiamento degli Stati membri in materia di regolamentazione, il comportamento tradizionale nel settore economico e fattori culturali. Le differenze nei risultati delle attività) di tali mercati sono

correlate a elementi quali l'intervento governativo diretto sui mercati immobiliari (per esempio mediante incentivi fiscali ad acquistare la casa in cui si abita), la normativa prudenziale (per esempio, i massimali stabiliti per i *loan to value ratios*, ossia la concessione del mutuo ipotecario per un importo corrispondente a una determinata percentuale del valore dell'immobile), l'entità della concorrenza sui mercati ipotecari, le condizioni del mercato delle locazioni di alloggi (inclusa la disponibilità di case popolari) e la percezione dei rischi inerenti alla concessione di mutui ipotecari (in particolare, i costi e il tempo necessari, in caso d'inadempimento, per realizzare il valore del *collateral*, ossia del bene immobiliare che costituisce la garanzia).

- (11) Secondo numerose fonti esterne⁵ e secondo gli ambienti che la Commissione sta consultando, questi mercati non presentano un alto grado d'integrazione, in particolare per quanto riguarda la gamma di prodotti disponibili e le operazioni ipotecarie transfrontaliere. Invece, sono già relativamente esigui i divari tra i prezzi. In un recente studio⁶ si è concluso che questi mercati sono mercati a sé stanti, aventi proprie caratteristiche e dinamiche economiche. Si è pure notato che vi è scarsa connessione tra chi, nel proprio paese, partecipa rispettivamente al mercato primario e al mercato secondario (*primary e secondary markets*), a prescindere dai "global investors" che investono nelle *mortgage bonds* e nelle *mortgage backed securities* (MBS), ossia in obbligazioni e titoli garantiti da ipoteche. Le vendite transfrontaliere dirette sono scarse, meno dell'1% del totale delle operazioni di credito ipotecario per le case d'abitazione⁷, e si limitano, in ampia misura, all'acquisto di case per le vacanze o ad acquisti in regioni frontaliere, settori che costituiscono entrambi mercati di nicchia.
- (12) Dunque, quali sono i potenziali vantaggi di una simile integrazione? Lo studio effettuato all'esterno per conto della Commissione presenterà e quantificherà questi potenziali vantaggi, che sono già stati descritti altrove⁸. Ridurre complessivamente i costi dei mutui ipotecari o immobiliari potrebbe costituire un potenziale vantaggio primario. Un altro vantaggio potenziale sarebbe una maggiore disponibilità di prodotti ausiliari (per esempio, assicurazioni sulle ipoteche), e di prodotti inerenti essenzialmente al di credito ipotecario (per esempio, *equity release* e ipoteche flessibili). La Commissione segue con interesse l'emergere di simili prodotti innovatori (che attualmente sono disponibili soltanto in pochi Stati membri) ed è pienamente consapevole dell'esigenza che tale offerta sia corredata da un grado elevato di protezione dei consumatori. Un altro potenziale e importante vantaggio è la possibilità di accrescere il numero di mutuatari, includendovi coloro che attualmente sono emarginati su numerosi mercati UE di credito ipotecario, come i mutuatari "sub-prime" (ossia coloro ai quali, ai fini della concessione del credito, è attribuito un grado di

⁵ Relazioni del Forum Group: "The Integration of the EU Mortgage Credit Markets" (L'integrazione dei mercati UE del credito ipotecario), DG Mercato interno, dicembre 2004; "European Financial Integration: Progress and Prospects" (L'integrazione finanziaria europea: progressi e prospettive), Commissione europea, 2004; "Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets" (Studio sull'integrazione finanziaria dei mercati ipotecari europei), di Mercer Oliver Wyman per la Federazione ipotecaria europea, Bruxelles, 2003; "International Trends in Housing Tenure and Mortgage Finance" (Tendenze finanziarie internazionali in materia di possesso immobiliare e di ipoteche), Council of Mortgage Lenders (Consiglio dei mutuanti ipotecari), Regno Unito, 2004; "Risk and Funding in European Residential Mortgages" (Rischi e finanziamenti delle ipoteche sulle case d'abitazione in Europa), di Mercer Oliver Wyman per la Mortgage Insurance Trade Association (Associazione degli assicuratori d'ipoteche: MITA), Regno Unito, aprile 2005.

⁶ "Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets" (Studio sull'integrazione finanziaria dei mercati ipotecari europei), di Mercer Oliver Wyman per la Federazione ipotecaria europea, Bruxelles, 2003.

⁷ Relazione di Eurobarometro, 2004.

⁸ Cfr. nota 5.

affidabilità scarso o incompleto). Allo stesso modo che per l'integrazione in altri settori dei servizi finanziari, sono certamente possibili migliori economie di scala. Si potrebbe ridurre l'entità dei rischi di credito mediante una diversificazione transfrontaliera e anche ricorrendo maggiormente ai *capital markets*, ossia ai mercati finanziari, ed ai mercati delle assicurazioni. Infine, vi è il potenziale per migliorare l'efficienza del capitale, ossia la capacità del capitale di spostarsi sui mercati dove è più necessario e meglio ricompensato.

- (13) Nel valutare l'opportunità di agire sui mercati UE del credito ipotecario, la Commissione ha analizzato le 48 raccomandazioni del Forum Group (Gruppo di discussione sul credito ipotecario), costituito nel marzo 2003 con il compito di esaminare le barriere che si frappongono a una maggiore integrazione di tali mercati e di proporre mezzi per superarle⁹. Tali raccomandazioni riguardano la maggior parte delle questioni inerenti all'integrazione dei mercati ipotecari UE. La Commissione intende trarre il massimo profitto da queste raccomandazioni in ogni azione che potrà proporre in futuro. Nondimeno, è chiaro che non tutte queste raccomandazioni richiederanno il medesimo comportamento fattuale e che, per alcune di esse, sarà necessario un maggior lavoro di base prima di giungere a una decisione.
- (14) La Commissione condivide il parere del Forum Group secondo cui, ai fini dell'integrazione dei mercati UE del credito ipotecario, è necessario tener conto di quattro settori principali, distinti ma correlati: la protezione dei consumatori, le questioni legali, il *collateral* ed i finanziamenti. Nel presente Libro Verde si esaminano questi quattro settori. La Commissione desidera ricevere pareri su tutte le questioni formanti oggetto del presente Libro Verde, o su ogni altra questione ritenuta d'importanza cruciale ai fini di una maggiore integrazione ed efficienza dei mercati UE del credito ipotecario, e sul rispettivo grado di priorità di tali questioni.

⁹

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

II - PROTEZIONE DEI CONSUMATORI

L'informazione

- (15) L'informazione ha un'importanza capitale nelle operazioni ipotecarie, considerato che esse sono complesse, hanno costi relativamente elevati e prevedono lunghe durate. È inevitabile una certa asimmetria informativa tra il mutuatario e il mutuante medi. Quello che conta, in tale contesto, è che al mutuatario siano fornite le informazioni adeguate, secondo le modalità e nei tempi ritenuti più efficaci, per consentirgli di prendere una decisione consapevole.
- (16) Il Codice deontologico¹⁰, con il prospetto informativo europeo standardizzato (ESIS, secondo la sigla inglese), ha creato un precedente per uniformare l'informativa precontrattuale al livello dell'UE. La Commissione ha iniziato la revisione del Codice, avvalendosi anche di uno studio esterno¹¹, secondo il quale l'attuazione del Codice, a quell'epoca, non era soddisfacente. La Commissione attende i risultati della presente consultazione per adottare le sue decisioni definitive sul Codice. È necessario, in tale contesto, rispondere ai seguenti interrogativi.

- Il Codice deontologico va sostituito con una normativa vincolante oppure deve conservare il suo carattere opzionale?
- Quali informazioni si devono dare ai consumatori? Occorre trovare un accurato equilibrio tra l'insufficienza e l'eccesso d'informazione.
- La Commissione ritiene essenziale che l'informativa precontrattuale sia fornita ad uno stadio che consenta ai consumatori di esaminare le possibilità sul mercato e di comparare le offerte. Date le differenze fra le tradizioni e le normative degli Stati membri, è possibile individuare uno stadio comune UE?
- Un sistema informativo dovrebbe applicarsi soltanto ai mutuantisti o anche ad altri, per esempio i mediatori? Come si può assicurare l'applicazione di tale sistema (su base vincolante od opzionale)?

Consulenza e mediazione dei crediti

- (17) Le ipoteche sono prodotti complessi e di valore elevato. A loro riguardo, di solito si cerca di ottenere consulenza più spesso che per altri prodotti dei servizi finanziari. Diversi tipi di consumatori possono avere diversi tipi di esigenze, in funzione dei loro fornitori e delle diverse relazioni tra fornitori e clienti.
- (18) La Commissione si rende conto che rendere obbligatoria la consulenza potrebbe avere ripercussioni sui prezzi dei prodotti (direttamente o mediante un'incidenza indiretta) e sulla

¹⁰ C (2001) 477. Informativa precontrattuale fornita ai consumatori dagli istituti di credito che offrono mutui per la casa d'abitazione.

¹¹ "Monitoring the Uptake and Effectiveness of the Voluntary Code of Conduct on Pre-Contractual Information for Home Loans" (Controllo della comprensione e dell'efficacia del Codice deontologico per l'informativa precontrattuale relativa ai mutui per la casa d'abitazione), Institut für Finanzdienstleistung (Istituto per i servizi finanziari), Amburgo, 2003:
http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/home-loans-final-report_en.pdf.

potenziale esposizione dei mutuatari a rischi di natura giuridica. Nondimeno, la Commissione è anche consapevole dell'importante funzione che un'adeguata consulenza può esercitare sulla fiducia dei consumatori, anche per prevenire problemi quali l'eccessivo indebitamento.

- La consulenza ai mutuatari deve essere obbligatoria od opzionale?
- Si devono prevedere condizioni relative alla consulenza, in un contesto obbligatorio od opzionale (per esempio, norme uniformi per la consulenza, sanzioni in caso d'inottemperanza, informazione preventiva sulle tariffe e sulla funzione del consulente, registrazione della consulenza su supporto fisso)?

- (19) Di recente, la mediazione dei crediti è stata indicata come un settore che formerà oggetto di particolare esame da parte della Commissione¹²: tale questione sarà affrontata a livello orizzontale e, a tempo debito, si solleciteranno pareri al riguardo.

Rimborso anticipato

- (20) Il rimborso anticipato di un mutuo è un elemento cruciale nel negoziare un credito ipotecario. La lunga durata dei contratti ipotecari e la modifica di condizioni essenziali nel corso della loro durata (per esempio le variazioni dei tassi d'interesse) possono motivare i consumatori a cercare di liberarsi in tempi brevi da un contratto di mutuo. Le penali da pagare in caso di rimborso anticipato (ERF, secondo la sigla inglese) costituiscono, per l'appunto, il prezzo che il consumatore deve pagare per porre termine al contratto prima della sua scadenza.
- (21) I regimi di rimborso anticipato variano ampiamente tra gli Stati membri. In alcuni di essi vi è una regolamentazione precisa, mentre in altri si tratta di una questione di diritto contrattuale privato tra consumatori e mutuatari, nell'ambito del quale i consumatori hanno soltanto la scelta tra vari tipi di contratti e d'ipoteche, ma non la possibilità reale di negoziare termini contrattuali individuali. In generale, le ERF sono correlate a prodotti ipotecari a tasso d'interesse fisso, che tutelano i consumatori dalle variazioni dei tassi: le penali si devono pagare per uscire dal contratto quando è ancora in corso il periodo di tasso "fisso". Si suole dire che le ERF riflettono le strutture portanti che sostengono il o i prodotti offerti, ed esercitano un'incidenza diretta sulla concorrenza e sulla diversità e disponibilità dei prodotti. Le ERF incidono anche sulla trasmissione delle varianti macroeconomiche, ossia sull'ampiezza e sulle modalità secondo le quali le variazioni del tasso d'interesse di base possono ripercuotersi su chi ha ottenuto un mutuo ipotecario.
- (22) Secondo la Commissione, una certa coerenza riguardo alla questione dei rimborsi anticipati, in particolare per le eventuali penali da pagare, potrà facilitare l'integrazione. Ma come si potrà arrivare a una tale coerenza evitando effetti negativi sulle strutture di finanziamento e sulla gamma dei prodotti offerti, e senza penalizzare i consumatori in misura sproporzionata? Sarà necessario esaminare attentamente i seguenti interrogativi.

¹² Cfr. nota 3.

- La possibilità di rimborso anticipato deve essere un diritto previsto dalla legge o un'opzione? Se si tratta di un diritto, il consumatore potrà avere la facoltà di rinunciare? A quali condizioni? L'esercizio di tale diritto potrà comportare una compensazione in forma d'indennità?
- Come si calcoleranno tali indennità (a prescindere dal fatto che siano una questione di diritto o di opzione contrattuale)? Si dovranno stabilire massimali, come sono previsti in alcuni Stati membri?
- Come s'informeranno i consumatori sulle possibilità di rimborso anticipato? Si deve provvedere alla formazione dei consumatori in questo settore?

Tasso percentuale annuo

- (23) Il tasso percentuale annuo (*annual percentage rate*: APR, secondo la sigla inglese) previsto sui mutui ipotecari è un altro fattore d'importanza cruciale, i cui effetti persistono per tutta la durata del contratto. Il calcolo dell'APR e gli elementi relativi ai costi che rientrano in tale calcolo variano tra gli Stati membri, il che rende più difficili i raffronti.
- (24) Data la particolare natura dei contratti di mutuo rispetto ai contratti di credito al consumo, la questione dell'APR va affrontata con un'impostazione specifica: in questo settore sembra che un certo grado di uniformazione possa favorire l'integrazione dei mercati. Tuttavia, vi sono molti interrogativi.

- Qual è l'obiettivo dell'APR? Informazione? Comparazione? Entrambi?
- Deve esservi una norma UE riguardante al tempo stesso il metodo di calcolo e gli elementi dei costi?
- In caso affermativo, quali elementi dei costi si dovrebbero includere in una simile norma UE?
- La Commissione desidera ricevere pareri sull'opportunità di fornire dati distinti su tutti i costi non precisati nell'APR, e sulla presentazione dell'APR in termini concreti, ossia l'indicazione del costo mensile o del costo complessivo del mutuo.

- (25) A tale riguardo, si deciderà in base al regime che sarà scelto per i crediti al consumo.

Norme contro l'usura e variazioni dei tassi d'interesse

- (26) In alcuni Stati membri la legge prevede massimali per i tassi d'interesse: si tratta di norme contro l'usura, intese ad evitare che vengano imposti tassi d'interesse eccessivamente elevati. La Commissione ha evitato d'intervenire in questo settore, che comporta gravi considerazioni di carattere sociale.

- Quali sono le implicazioni delle norme contro l'usura ai fini dell'integrazione dei mercati (inclusi i loro eventuali nessi con prodotti quali l'*equity release* e le assicurazioni sulle ipoteche)?

- Sarebbe più opportuno esaminare tale questione in un contesto più ampio, non specificamente correlato alle ipoteche?

(27) Per quanto riguarda i massimali dei tassi d'interesse, la Commissione deve ancora rendersi conto in quale misura essi possano ostacolare l'integrazione dei mercati o lo sviluppo di particolari strutture di finanziamento.

(28) Infine, la Commissione osserva che alcuni Stati membri impongono restrizioni sull'applicazione dei tassi d'interesse composti.

- Queste restrizioni ostacolano l'integrazione dei mercati?
- Quale incidenza possono avere queste restrizioni sullo sviluppo di particolari prodotti, quali l'*equity release*?

I contratti di mutuo

(29) L'uniformazione delle condizioni contrattuali, quale è raccomandata dal Forum Group, va considerata nel più ampio contesto dell'iniziativa della Commissione in materia di diritto contrattuale europeo¹³. Si potrebbe giungere all'uniformazione mediante la classica armonizzazione, oppure tramite il cosiddetto 26° regime, il quale potrebbe essere introdotto come strumento giuridico per affiancare le disposizioni nazionali, senza sostituirle, e sarebbe disponibile a titolo opzionale per le parti contraenti. La Commissione ha cominciato ad esaminare i vantaggi dell'idea del 26° regime nel suo recente Libro Verde sulla politica dei servizi finanziari¹⁴.

La Commissione desidera ricevere pareri sui vantaggi dell'uniformazione dei contratti ipotecari, per esempio tramite lo strumento del 26° regime.

Controllo dell'applicazione e mezzi di ricorso

(30) La Commissione è preoccupata per il fatto che i sistemi giudiziari di ricorso di tipo tradizionale possono rivelarsi lunghi e costosi per la maggior parte dei consumatori. A suo parere, per poter ottenere la fiducia dei consumatori, particolarmente in situazioni transfrontaliere, ogni mezzo alternativo di ricorso, quali la mediazione e l'arbitrato, deve essere indipendente ed efficace. La Commissione ha già intrapreso lavori per promuovere l'esercizio della mediazione, proponendo una direttiva sugli aspetti della mediazione nelle questioni civili e commerciali¹⁵.

- La Commissione deve esaminare l'opportunità d'imporre agli Stati membri l'obbligo di rendere disponibili simili mezzi alternativi di ricorso nel settore del credito ipotecario?
- La Commissione desidera ricevere pareri sui mezzi atti a rafforzare la credibilità dei sistemi alternativi di ricorso attualmente disponibili, in particolare nel settore del credito ipotecario.

¹³ COM (2004) 651: Diritto contrattuale europeo e revisione dell'acquis: prospettive per il futuro.

¹⁴ Cfr. nota 3.

¹⁵ COM (2004) 718 def.: Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale.

III - QUESTIONI LEGALI

Competenza giuridica

- (31) La Convenzione di Roma del 1980, che stabilisce come determinare la competenza giuridica per i contratti, inclusi quelli di credito ipotecario, forma ora oggetto di revisione, perché si vuole trasformarla in un regolamento UE. Secondo la Commissione, nell'ambito di tale revisione sarebbe consigliabile e sensato esaminare tutte le questioni relative alla competenza giuridica, compreso il caso dei contratti di credito ipotecario.
- (32) A tutt'oggi, nel corso della suddetta revisione si sono individuate almeno tre potenziali soluzioni:

- prevedere nel futuro regolamento un regime specifico per determinare la competenza giuridica nel caso dei contratti di credito ipotecario conclusi con consumatori. Un simile regime potrebbe consistere nell'uniformare il diritto applicabile ai contratti di credito ipotecario al diritto che disciplina i contratti nei quali è prevista la garanzia di tipo *collateral*;
- continuare ad assoggettare i contratti di credito ipotecario ai principi generali, il che, secondo il testo attuale della Convenzione di Roma, significherebbe in sostanza che le parti possono decidere liberamente quale diritto si applica al loro contratto, pur sempre nel rispetto - a determinate condizioni - delle norme vincolanti in vigore nello Stato di residenza del consumatore;
- escludere, per i contratti di credito ipotecario conclusi con consumatori, l'applicazione di norme vincolanti di protezione dei consumatori, purché siano rispettate determinate condizioni, per esempio purché la protezione dei consumatori sia di grado elevato a livello UE.

- (33) Riguardo alla competenza giuridica nel caso del *collateral*, a priori la Commissione non vede il motivo di distaccarsi dal principio ben stabilito, secondo cui si applica il diritto dello Stato nel quale è sito il bene immobiliare.

Affidabilità dei clienti

- (34) Valutare l'affidabilità del cliente, ossia il rischio che il cliente rappresenta ai fini del credito, è un elemento d'importanza cruciale nelle operazioni di credito ipotecario, che potrebbe consentire di ridurre il rischio finanziario migliorando l'operazione di valutazione dei rischi da parte dei mutanti. Si tratta di un settore nel quale hanno grandissima importanza le questioni relative alla protezione dei dati.
- (35) Gli Stati membri seguono sistemi diversi per l'alimentazione delle basi di dati relative all'affidabilità ai fini del credito, e pure diversi sono i loro sistemi di accesso a tali basi: carattere pubblico o privato di tali basi, loro accentramento o decentramento, immissione di dati positivi o negativi (soltanto i casi d'inadempienza).
- (36) Può accadere che gli accordi per lo scambio di dati tra i mutanti escludano dal mercato determinate persone secondo modalità che possono configurarsi come violazione del diritto UE. Inoltre, le condizioni di accesso possono discriminare, di fatto, i mutanti stranieri (per esempio, quote di partecipazione o di abbonamento non vantaggiose per mutanti che non consultano la base di dati con la medesima frequenza dei mutanti dello Stato in questione, oppure regole di reciprocità che prevedono, come presupposto per l'accesso, che vengano forniti dati pertinenti).

Secondo la medesima impostazione dei crediti ai consumatori, la Commissione ritiene che si debba dare priorità ad assicurare l'accesso transfrontaliero alle basi di dati su base non discriminante. La Commissione desidera ricevere pareri su questo punto.

Estimo del bene immobiliare

- (37) L'estimo del bene immobiliare è un punto centrale nell'operazione di credito ipotecario, e il modo in cui si utilizza l'estimo può influire direttamente sulla natura, il finanziamento e le regole prudenziali che si applicheranno al credito. I mutuant, i consumatori e gli investitori devono avere piena fiducia nelle qualifiche del perito che procede all'estimo e nell'operazione stessa di estimo e devono ritenere accettabile l'importo risultante.
- (38) In materia di estimo, le tradizioni variano tra gli Stati membri: attualmente sono numerosi i sistemi di estimo internazionale¹⁶. Secondo la Commissione, sarebbe opportuno migliorare la comparabilità in materia di estimo, per evitare che una simile varietà, la quale può essere correlata ad autentiche esigenze sui mercati immobiliari interni, inibisca l'attività transfrontaliera di concessione di mutui e di finanziamenti. Ovviamente, si potrebbe giungere a tale miglioramento introducendo un unico standard, ma si potrebbe conseguire il medesimo obiettivo con il coesistere di standard in competizione, ma reciprocamente riconosciuti.

- Quali sono i vantaggi di un unico standard UE al tempo stesso per le operazioni di estimo e per i periti che lo effettuano?
- Quali sono i vantaggi di un'azione della Commissione intesa ad assicurare il riconoscimento reciproco degli standard nazionali di estimo?

Procedure di vendita coatta

- (39) La garanzia (*security*) costituita dal *collateral* è un elemento centrale nelle operazioni di credito ipotecario, come lo è la possibilità di procedere alla *foreclosure* del mutuo, ossia all'azione legale contro il debitore inadempiente per ottenere la sollecitazione della garanzia, per esempio mediante la vendita coatta del bene immobiliare ipotecato.
- (40) Le procedure di vendita coatta variano ampiamente tra gli Stati membri, in termini di durata e di costi. La Commissione fa notare l'interazione di tali procedure con le politiche sociali e degli alloggi condotte dagli Stati membri e constata la complessità delle procedure di vendita coatta, sulle quali incidono vari fattori diversi, come i testi di legge, la procedura civile e le tradizioni giudiziarie degli Stati membri.
- (41) La Commissione si preoccupa che una simile varietà possa avere l'effetto di ostacolare l'attività transfrontaliera e, forse, di rendere più costoso il credito ipotecario. Inoltre, e ciò ha importanza fondamentale, una simile varietà potrebbe avere un'incidenza diretta sulle strutture di finanziamento, in particolare inibendo la raccolta ("pooling") transfrontaliera di *collateral* ipotecario.
- (42) Nondimeno, la Commissione si rende conto che sarà difficile ottenere miglioramenti di rilievo per tutti gli aspetti delle procedure di vendita coatta mediante norme UE vincolanti.

¹⁶ Cfr. la nota 28 nella relazione del Forum Group.

La Commissione sollecita pareri sul seguente metodo graduale di promuovere miglioramenti nelle procedure di vendita coatta: dapprima raccogliere informazioni sul costo e la durata di tali procedure in tutti gli Stati membri e sulla loro efficacia nel tutelare gli interessi di tutte le parti in questione; in un secondo momento, inserire tali informazioni in un “quadro di punteggio” da aggiornare regolarmente e, se ciò si rivelasse inefficace nel lungo periodo, proporre eventualmente misure più energiche.

Imposizione fiscale

- (43) La Commissione intende opporsi alle norme nazionali d'imposizione fiscale sulle ipoteche che non sono compatibili con il diritto UE. Nell'Allegato I si descrivono potenziali infrazioni, quali il rifiuto di detrazione fiscale degli interessi versati a finanziatori stranieri quando sarebbero detraibili ai fini fiscali gli interessi pagati a finanziatori nazionali, o l'imposizione fiscale eccessiva su tali interessi.

La Commissione desidera ricevere informazioni sugli ostacoli fiscali di questo o di altro tipo che si frappongono alla concessione transfrontaliera di credito ipotecario e che possano configurarsi come violazioni delle libertà previste nel diritto UE.

IV – IL COLLATERAL IPOTECARIO

I catasti immobiliari

- (44) I catasti immobiliari registrano e in certa misura determinano i diritti legali di proprietà dei beni immobiliari. È preoccupante che i catasti non sempre riportino accuratamente tutti gli eventuali oneri gravanti su tali diritti. Sapere bene che cosa contengono e come funzionano i catasti, e la facilità di accedere ad essi, sono elementi importantissimi per le attività transfrontaliere di credito ipotecario di ogni tipo (compresi i finanziamenti).
- (45) La Commissione ha già riconosciuto questo fatto finanziando la fase pilota del progetto EULIS¹⁷, ormai concluso, il cui scopo era migliorare la cooperazione tra proprietari e conservatori dei catasti e facilitare l'accesso transfrontaliero ai catasti.
- (46) La Commissione si chiede se continuare a svolgere una funzione attiva di finanziamento in tali iniziative. Dato l'uso che fanno dei catasti i mutuantici e gli investitori, si può presumere che questi abbiano un interesse diretto a contribuire e ad investire in simili iniziative.

Prima di procedere ad altre valutazioni, la Commissione desidera ricevere contributi su tutte tali questioni.

L'euroipoteca

- (47) L'idea dell'ipoteca europea non è nuova: si tratta del tentativo d'introdurre uno strumento europeo per garantire i mutui sui beni immobiliari, ossia per i *collateral* ipotecari, da utilizzare con flessibilità. Secondo chi lo propone, il suo aspetto centrale - attenuare il nesso ("accessorietà") tra il *collateral* ipotecario ed il credito ipotecario - faciliterebbe il costituirsi e il trasferimento delle ipoteche, esercitando così un influsso positivo sul mercato del credito ipotecario in generale, e sul suo finanziamento in particolare.
- (48) La Commissione è al corrente che i progetti gestiti dai partecipanti al mercato e dagli ambienti accademici miravano a delineare un modello funzionale di euroipoteca in forma di 26° regime¹⁸. La Commissione esaminerà come tali iniziative si propongano di trattare una questione così complessa, che riguarda molti altri settori connessi, quali il diritto in materia di proprietà e il diritto contrattuale.

La Commissione desidera ricevere pareri sulla fattibilità e l'auspicabilità dell'euroipoteca. In ogni caso, per esprimere la propria posizione su tale questione, la Commissione attenderà il risultato delle attuali iniziative.

¹⁷ Cfr., per altri ragguagli, www.eulis.org.

¹⁸ Per esempio: "Basic Guidelines for a Eurohypothec"(Orientamenti di base per l'euroipoteca), Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego (Fondazione per il credito ipotecario), Varsavia, maggio 2005.

V - FINANZIAMENTO DEL CREDITO IPOTECARIO

- (49) Sui mercati ipotecari UE, sono disponibili numerosi strumenti di finanziamento: strumenti specifici, quali le *covered bonds*, ossia obbligazioni garantite, e le già menzionate *mortgage backed securities* svolgono un'importante funzione nel contesto paneuropeo ed anche in ambito nazionale (per esempio le *Mortgage Backed Securities* nel Regno Unito, le obbligazioni garantite in Danimarca e le "Pfandbriefe" in Germania).
- (50) Molti, in particolare il Forum Group, ritengono che si potrà conseguire una molto maggiore integrazione dei mercati ipotecari UE con l'emergere di un mercato paneuropeo dei finanziamenti.
- (51) La Commissione tende abbastanza a condividere tale opinione, ma è chiaro che una simile premessa richiede un'analisi più approfondita. Dispositivi paneuropei di finanziamento presentano il potenziale di aumentare il numero di fonti di finanziamento, accrescono la liquidità del mercato e, più in generale, consentono di diversificare i rischi. Una maggiore integrazione dei *mercati secondari* nel finanziamento dei mutui è correlata all'integrazione del *mercato primario*. Un elemento cruciale, che interessa entrambi i settori, è la trasferibilità dei mutui ipotecari.

- La Commissione intende costituire un gruppo di lavoro ad hoc di operatori interessati, perché esamini la necessità e la natura di un'azione sugli aspetti del finanziamento (primario e secondario) del credito ipotecario.
- La Commissione è interessata a valutare in quale misura sia possibile promuovere un mercato paneuropeo del finanziamento ipotecario mediante iniziative gestite dal mercato, riguardanti per esempio standard di documentazione e modelli di definizione da utilizzare nelle attività transfrontaliere di finanziamento.

- (52) Secondo il Forum Group e altre fonti, avranno molto sviluppo i dispositivi di finanziamento dei mutui ipotecari non basati su depositi.

A tale riguardo, la Commissione vorrebbe ricevere pareri sull'eventualità che la concessione di mutui ipotecari debba essere necessariamente di ristretta pertinenza degli istituti di credito oppure se ed a quali condizioni tale attività possa essere svolta da istituti che non accettano depositi o importi rimborsabili e che quindi non rientrano nel campo di applicazione della definizione UE di istituto di credito e, di conseguenza, sono esenti da tutte le pertinenti regole prudenziali.

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.