



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.12.2007
COM(2007) 807 definitief

WITBOEK

over de integratie van de EU-markt voor hypothecair krediet

(door de Commissie ingediend)

{SEC(2007) 1683}
{SEC(2007) 1684}

WITBOEK

over de integratie van de EU-markt voor hypothecair krediet

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

Voor het merendeel van de Europese burgers is een hypothecair krediet de grootste financiële investering van hun hele leven. De markten voor hypothecair krediet vertegenwoordigen bovendien een aanzienlijk deel van de Europese economie: het uitstaande saldo aan woningkredieten is goed voor bijna 47% van het bbp van de EU¹. De integratie van de EU-markten voor hypothecair krediet is dan ook van essentieel belang, niet alleen voor een efficiëntere werking van het financiële stelsel van de EU op zowel wholesale- als retailniveau, maar ook voor de EU-economie als geheel.

De Commissie is zich bewust van het cruciale belang van de markten voor hypothecair krediet en heeft daarom een algehele evaluatie van de werking en mate van integratie van deze markten uitgevoerd. In dit witboek wordt een samenvatting gegeven van de conclusies van deze evaluatie. Daarnaast wordt een evenwichtig maatregelenpakket gepresenteerd waarmee wordt beoogd de EU-markten voor woningkredieten efficiënter en concurrerender te maken². Geheel in overeenstemming met de beginselen van betere regelgeving zijn deze maatregelen in uitgebreid overleg met alle belanghebbenden en op basis van een evenredige effectbeoordeling tot stand gekomen³.

Waar zulks mogelijk en passend was, heeft de Commissie ook terdege rekening gehouden met de lessen die reeds uit de recente gebeurtenissen op de financiële markten kunnen worden getrokken. Dit witboek vormt op zich echter geen reactie op de huidige financiële beroering die haar oorsprong vindt in de problemen op de VS-markt voor risicovolle hypotheekleningen (US sub-prime markt). Deze beroering heeft immers ruimere implicaties, die uitvoeriger zijn behandeld door de Raad (Ecofin) tijdens zijn bijeenkomst van 9 oktober 2007.

De in dit witboek uiteengezette krachtlijnen voor het beleid zullen nader worden uitgewerkt in nauwe samenwerking met alle belanghebbenden. Alvorens door de Commissie te worden aangenomen, zullen elk van deze krachtlijnen worden onderworpen aan een aparte effectbeoordeling, die onder meer een kwantitatieve kosten-batenanalyse zal omvatten.

¹ *HYPOSTAT 2005: A review of Europe's Mortgage and Housing Markets*, European Mortgage Federation, november 2006, blz. 140.

² De evaluatie heeft betrekking op zowel door een hypotheek of door een andere vergelijkbare zekerheid gedekte leningen als op leningen voor de aankoop van onroerend goed.

³ Voor meer informatie, zie de effectbeoordeling.

Dit witboek past in de context van de Commissiemededeling over een interne markt voor het Europa van de 21ste eeuw⁴, waarin wordt gewezen op de voordelen die een sterkere integratie van de markten voor financiële retaildiensten kunnen opleveren voor de Europese economie.

2. WAAROM EEN OPTREDEN OP EU-NIVEAU GERECHTVAARDIGD IS

Het Verdrag verschaft de grondslag voor de totstandbrenging van een interne markt en voor de verwijdering van de hinderpalen die het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal in de weg staan. Uit onderzoek blijkt evenwel dat de interne markt voor woningkredieten verre van geïntegreerd is. Er bestaan nog steeds hinderpalen die de grensoverschrijdende activiteit aan zowel de vraag- als de aanbodzijde belemmeren, waardoor de concurrentie en de keuze op de markt aan banden worden gelegd.

In een studie worden de potentiële economische voordelen van een integratie van de EU-markten voor hypothecair krediet voor de komende tien jaar op 0,7% van het bbp van de EU en op 0,5% van de particuliere consumptie geraamd⁵. Volgens de studie kunnen deze voordelen de hypotheekrente tegen 2015 met niet minder dan 47 basispunten doen dalen, waardoor de op een hypothecair krediet van 100 000 EUR verschuldigde rente met 470 EUR per jaar zou worden verminderd⁶. In een andere studie wordt het jaarlijkse voordeel op 0,12 à 0,24% van het bbp van de EU geraamd⁷. De geschatte voordelen, die thans licht kunnen verschillen als gevolg van de marktontwikkelingen die zich inmiddels hebben voorgedaan, worden toegeschreven aan een grotere efficiëntie van hypothecaire kredietverstrekkers en de beschikbaarheid van een breder productenpalet.

Er moet evenwel worden erkend dat er grenzen zijn aan de potentiële integratie. De invloed van factoren zoals taal, afstand, consumentenvoorkeuren of bedrijfsstrategieën van kredietverstrekkers mag immers niet worden onderschat. Dit alles neemt evenwel niet weg dat andere factoren die het zakendoen belemmeren of waarvan een sterk verhogend effect op de kosten voor het aanbieden of opnemen van hypothecair krediet in een andere EU-lidstaat uitgaat, met passende beleidsinitiatieven kunnen worden aangepakt.

De Commissie is er zich van bewust dat consumenten zich voor een hypothecair krediet vooral tot de plaatselijke markt wenden en dat het merendeel onder hen dat ook in de voorzienbare toekomst zal blijven doen. De integratie van de EU-markten voor hypothecair krediet zal derhalve vooral onder impuls van de aanbodzijde tot stand moeten komen, en met name via diverse vestigingsvormen in de lidstaat van de consument.

⁴ COM(2007) 724 van 20.11.2007 en SEC(2007) 1520 van 20.11.2007. Zie ook: COM(2005) 629 van 1.12.2005, COM(2007) 33 van 31.1.2007, SEC(2007) 106 van 31.1.2007, en COM(2007) 226 van 30.4.2007.

⁵ *The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets*, London Economics, augustus 2005, blz. 5.

⁶ Zie voetnoot 5, blz. 5.

⁷ *Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets*, Mercer Oliver Wyman en de European Mortgage Federation, oktober 2003, blz. 77–78.

3. DOELSTELLINGEN

Om concurrerende en efficiënte EU-markten voor hypothecair krediet tot stand te brengen, moeten maatregelen worden genomen die de grensoverschrijdende aanbieder en financiering van hypothecair krediet vergemakkelijken, het productenpalet uitbreiden, het consumentenvertrouwen versterken en de cliëntmobiliteit bevorderen.

3.1. De grensoverschrijdende aanbieder en financiering van hypothecair krediet vergemakkelijken

Financiële dienstverleners beschikken over diverse mogelijkheden om hypothecaire kredieten over de grenzen heen aan te bieden: plaatselijke aanwezigheid (bv. bijkantoren, dochterondernemingen, fusies en overnames), directe distributiekanaal (bv. telefoon of internet) of lokale intermediairs (bv. makelaars). Financiële dienstverleners kunnen ook grensoverschrijdende activiteiten ontplooiën door een hypotheekportefeuille van een hypothecaire kredietverstrekker uit een andere lidstaat over te nemen.

Het feit dat er verschillende rechtskaders, uiteenlopende consumentenbeschermingsregelingen en gefragmenteerde infrastructures (bv. kredietregisters) bestaan en dat een passend rechtskader in sommige gevallen (bv. voor hypotheekfinanciering) totaal ontbreekt, leidt tot het ontstaan van juridische en economische belemmeringen, die een rem zetten op de grensoverschrijdende kredietverstrekking en tevens de ontwikkeling van kostenefficiënte, pan-Europese financieringsstrategieën in de weg staan. De Commissie zal er daarom naar streven onevenredige belemmeringen op te heffen en aldus de kosten van de grensoverschrijdende verkoop van hypotheekproducten in de EU te doen dalen.

De Commissie is van oordeel dat de verschillende instrumenten voor hypotheekfinanciering veeleer complementair dan substitueerbaar zijn. Het komt er derhalve op aan het ontstaan van een breed scala aan instrumenten voor hypotheekfinanciering te bevorderen in plaats van te belemmeren. Het gebruik van financieringstechnieken waardoor het aan hypotheekleningen verbonden risico van de oorspronkelijke hypothecaire kredietverstrekkers aan de kapitaalmarkten wordt overgedragen, biedt immers voordelen op het gebied van risicospreiding en financieringskosten. De recente ervaring heeft evenwel geleerd dat erop moet worden toegezien dat dergelijke technieken op zodanige wijze worden toegepast dat dit geen schadelijke gevolgen heeft voor de financiële stabiliteit.

3.2. Het productenpalet uitbreiden

Hoewel in de EU als geheel een breed scala aan producten beschikbaar is, is er geen enkele afzonderlijke binnenlandse markt waarop een gamma van hypotheekproducten voorhanden is dat alle productkenmerken of categorieën van kredietnemers bestrijkt. Deze situatie is weliswaar tot op zekere hoogte toe te schrijven aan factoren zoals consumentenvoorkeuren of aan het feit dat hypothecaire kredietverstrekkers uiteenlopende bedrijfsstrategieën volgen, maar ook aan economische en juridische belemmeringen die hypothecaire kredietverstrekkers beletten bepaalde producten op sommige markten aan te bieden of voor een bepaalde financieringsstrategie te opteren. In dit opzicht zijn belemmeringen voor productdiversiteit nauw verwant met de andere belemmeringen die de ontplooiing van grensoverschrijdende activiteiten door hypothecaire kredietverstrekkers hinderen.

In een aantal studies wordt een grotere productdiversiteit van cruciaal belang geacht opdat het merendeel van de verwachte vruchten van de integratie van de hypotheekmarkt ook daadwerkelijk kan worden geplukt. Volgens één van de studies zou alleen al het opheffen van de belemmeringen voor de productbeschikbaarheid de consumptie en het bbp in de EU de komende tien jaar met respectievelijk 0,4% en 0,6% doen toenemen (tegen een geschatte totale groei van de EU-consumptie met 0,5% en van het bbp van de EU met 0,7%)⁸. Volgens een andere studie zou een grotere productdiversiteit resulteren in een toename van de marktomvang met 10% doordat nieuwe kredietnemers toegang zouden krijgen tot hypothecair krediet en een kwart van de bestaande kredietnemers in staat zou worden gesteld geschiktere producten te vinden, hetgeen een jaarlijks voordeel ter grootte van 0,15% à 0,30% van het uitstaande saldo aan woningkredieten zou opleveren (of 0,06 à 0,12% van het bbp van 2003)⁹.

De Commissie wil de verscheidenheid aan producten die aan de behoeften van de consument kunnen tegemoetkomen uitbreiden door de belemmeringen voor de distributie en verkoop van producten, en met name van nieuwe en innovatieve hypotheekproducten, uit de weg te ruimen. Zij geeft er zich evenwel rekenschap van dat tal van voorschriften die de aanbidding van bepaalde producten op grensoverschrijdende basis aan banden leggen, bedoeld zijn om de consumenten te beschermen en/of de financiële stabiliteit te bewaren. De problemen die zich onlangs op de VS-markt voor risicovolle hypotheekleningen hebben voorgedaan, herinneren eraan dat met deze cruciale doelstellingen van algemeen belang geen onnodige risico's mogen worden genomen. De Commissie wil niettemin nagaan hoe een grotere productdiversiteit met een betere consumentenbescherming en een adequate financiële stabiliteit kan worden gecombineerd.

3.3. Het consumentenvertrouwen versterken

Het aangaan van een hypothecaire lening is een belangrijke beslissing voor een consument. De Commissie meent dan ook dat er geen efficiënte markt kan bestaan zonder zelfzekere en mondige consumenten die in staat zijn het hypotheekproduct te vinden en te kiezen dat het best aan hun behoeften beantwoordt, ongeacht waar de hypothecaire kredietverstrekker is gevestigd. Om een passende keuze te kunnen maken, moeten consumenten derhalve over duidelijke, correcte, volledige en vergelijkbare informatie over de verschillende hypotheekproducten kunnen beschikken.

De Commissie acht het van essentieel belang dat hypothecaire kredietverstrekkers verantwoord lenen, met name door terdege na te gaan of de kredietnemer wel degelijk in staat is de afbetalingen uit hoofde van de voorgenomen transactie te verrichten. Zij kunnen daarbij op verschillende manieren te werk gaan, bijvoorbeeld door een databank te raadplegen. Zoals de thans heersende hypotheekcrisis aantoont, kunnen onverantwoord lenen en misleidende verkopen van hypotheekleningen door malafide kredietbemiddelaars negatieve gevolgen hebben voor de economie als geheel.

⁸ Zie voetnoot 5, blz. 6.

⁹ Zie voetnoot 7, blz. 78.

Goed advies, met inbegrip van juridisch advies, speelt een belangrijke rol bij het bevorderen van het consumentenvertrouwen. Advies mag evenwel niet worden verward met voorlichting, waarbij louter een beschrijving van het product wordt gegeven. De Commissie is voornemens het hanteren van kwalitatief hoogwaardige normen voor adviesverlening over hypothecaire kredieten aan te moedigen, maar zij is er zich tegelijkertijd van bewust dat niet alle consumenten evenveel advies nodig hebben.

3.4. De cliëntmobiliteit bevorderen

Cliëntmobiliteit en de bereidheid van consumenten om van hypothecaire kredietverstrekker te wisselen, kunnen de mate van concurrentie op de markt beïnvloeden. De Commissie wil de cliëntmobiliteit bevorderen door ervoor te zorgen dat consumenten die van hypothecaire kredietverstrekker willen veranderen, daarvan niet worden weerhouden of afgeschrikt door de aanwezigheid van ongerechtvaardigde juridische of economische belemmeringen.

Prijstransparantie door middel van de verschaffing van duidelijke en vergelijkbare informatie heeft een belangrijke rol te vervullen bij het bevorderen van de cliëntmobiliteit. Initiatieven ter verbetering van de kwaliteit en helderheid van de voorlichting in de precontractuele fase zijn daarom van vitaal belang om ervoor te zorgen dat consumenten zich ten volle bewust zijn van alle verschillende kosten en productkenmerken. Voorlichting volstaat op zich echter niet om cliëntmobiliteit in de hand te werken. Koppelpraktijken (bv. verplichten van de consument om een rekening-courant te openen of om bij het aangaan van een hypotheeklening een verzekeringsovereenkomst met dezelfde maatschappij te sluiten) leiden tot een verhoging van de overstapkosten en binden de consument aldus in feite aan een bepaalde financiële dienstverlener, hetgeen de mobiliteit en de concurrentie beperkt. Van praktijken zoals het verplichten van de consument om zijn loon op de aan de hypotheeklening gekoppelde rekening-courant te laten storten, kan eenzelfde effect uitgaan. Dergelijke praktijken hebben niet alleen gevolgen voor de cliëntmobiliteit, maar kunnen ook afbreuk doen aan de prijs- en productconcurrentie op de markten voor de gekoppelde en koppelende producten en tevens de markttoegang van nieuwkomers, en met name van dienstverleners die in het gekoppelde product in kwestie zijn gespecialiseerd, bemoeilijken.

4. VERWEZENLIJKE VAN DE DOELSTELLINGEN

De Commissie is van oordeel dat de bovenbeschreven doelstellingen pas kunnen worden bereikt als verder werk wordt gemaakt van de totstandbrenging van de meest geschikte beleidsmix.

4.1. Is wetgeving noodzakelijk?

Op basis van haar evaluatie vindt de Commissie dat de volgende aspecten prioritair moeten worden geregeld: voorlichting in de precontractuele fase, jaarlijks kostenpercentage (JKP), verantwoord lenen en vervroegde aflossing.

Hoewel in de algemene effectbeoordeling waarvan dit witboek vergezeld gaat, wordt aangegeven dat wetgeving op sommige terreinen de meest doeltreffende beleids optie is om de gestelde doelen te bereiken, is de Commissie van mening dat een grondiger analyse en verder overleg met de belanghebbenden noodzakelijk is voordat een definitieve politieke beslissing over de meest geschikte beleidskoers kan worden genomen.

In overeenstemming met haar beginselen van betere regelgeving zal de Commissie met name de diverse beleidsopties die voor alle bovengenoemde vraagstukken openstaan, aan een strenge effectbeoordeling onderwerpen, waarbij onder meer ook een kwantitatieve kosten-batenanalyse zal worden verricht om er zeker van te zijn dat de kosten de verwachte baten niet overtreffen. Volgens de Commissie kan pas nadat deze diepgaande werkzaamheden zijn uitgevoerd en de verdere raadpleging van de belanghebbenden is afgerond, een antwoord worden gegeven op de vraag of een richtlijn de nodige meerwaarde zou opleveren.

Vervroegde aflossing

De Commissie ziet vervroegde aflossing als een van de belangrijkste redenen voor de integratie van de EU-markten voor hypothecair krediet. In de effectbeoordeling wordt gewezen op de gevolgen die de voorwaarden voor vervroegde aflossing hebben voor alle vier de doelstellingen van de Commissie. Tevens wordt het belang benadrukt van vervroegde aflossing voor de productdiversiteit, die volgens studies van cruciaal belang is om de verwachte vruchten te kunnen plukken van de integratie van de markten voor hypothecair krediet. Tegen deze achtergrond meent de Commissie, in de wetenschap dat de vervroegde-aflossingsregelingen sterk verschillen van lidstaat tot lidstaat, dat de voordelen van een geïntegreerde Europese hypotheekmarkt pas optimaal zullen kunnen worden benut als er een bevredigende oplossing voor de kwestie van de vervroegde aflossing uit de bus komt.

De Commissie geeft er zich rekenschap van dat deze kwestie politiek zeer gevoelig ligt, en dat het bepalen van een passend niveau van harmonisatie niet eenvoudig is (zoals de bij het consumentenkrediet gerezen moeilijkheden hebben aangetoond). Zij is evenwel van oordeel dat zij samen met de lidstaten en het Europees Parlement de verantwoordelijkheid deelt om alles in het werk te stellen om ervoor te zorgen dat Europese huishoudens van een breder scala aan overeenkomsten kunnen profiteren wanneer zij hypotheekleningen aangaan. De Commissie is daarom vastbesloten om, met name samen met de lidstaten en het Europees Parlement, na te gaan in hoeverre een consensus over een adequate Europese vervroegde-aflossingsregeling mogelijk is.

In 2008 zal de Commissie:

- onmiddellijk mogelijke beleidsopties voor vervroegde aflossing onderzoeken;
- een afweging maken van de kosten en baten van de verschillende beleidsopties voor vervroegde aflossing (status quo, contractuele optie of wettelijk recht, omvang van de vergoeding enz.).

Verbeteren van de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de informatie

Uit de voorlopige resultaten van een door de Commissie georganiseerde consumententoetsing blijkt dat consumenten het zeer belangrijk vinden om in de precontractuele fase informatie in een gestructureerde vorm te ontvangen, zodat zij in staat zijn aanbiedingen met elkaar te vergelijken. Uit deze resultaten blijkt voorts dat de informatie uitgebreid moet zijn, tabellen en concrete voorbeelden dient te omvatten en in eenvoudige bewoordingen moet zijn gesteld, waarbij zo min mogelijk van technisch jargon wordt gebruikgemaakt. Bovendien dient de informatie vroeg genoeg voor de sluiting van het contract te worden verstrekt.

Ondanks de belangrijke rol die de gedragscode inzake woningkredieten¹⁰ (hierna 'de Code' genoemd) in dit verband heeft gespeeld, lopen de hoeveelheid en de kwaliteit van de informatie die momenteel aan consumenten over hypothecair krediet wordt verstrekt, nog steeds sterk uiteen van lidstaat tot lidstaat. Volgens de Commissie is de Code, enerzijds, enigszins achterhaald en, anderzijds, geen volledig bevredigend alternatief voor bindende voorschriften gebleken. De Code wordt niet optimaal nageleefd¹¹ en ontbeert doeltreffende controle- en handhavingsmechanismen, hetgeen de geloofwaardigheid ervan bij consumenten niet ten goede komt. Daarnaast heeft ook de uiteenlopende toepassing van de Code in de verschillende landen, bijvoorbeeld ten aanzien van het tijdstip waarop het Europees gestandaardiseerd informatieblad aan de consument moet worden overhandigd, moeilijkheden opgeleverd¹².

Het JKP vormt een cruciaal onderdeel van de aan consumenten te verstrekken informatie. Doordat er verschillende berekeningsmethoden en kostengrondslagen worden gehanteerd, kan de echte vergelijkbaarheid van de verschillende producten, met name op grensoverschrijdende basis, evenwel gering uitvallen, hetgeen misleidend kan zijn voor de consumenten. Harmonisatie van het JKP is derhalve van essentieel belang om voorlichting van goede kwaliteit te waarborgen en de verschillende hypotheekproducten echt vergelijkbaar te maken voor de consumenten.

In 2008 zal de Commissie:

- de herziene versie van het Europees gestandaardiseerd informatieblad voor woningkredieten in definitieve vorm gieten, waarbij zij zich zoveel mogelijk zal laten leiden door de positieve resultaten¹³ die werden bereikt door de in 2006 door de Commissie bijeengeroepen deskundigengroep van kredietverstrekkers en kredietnemers, en zal voortbouwen op de eerste resultaten van de consumententoetsing die zij in 2007 heeft georganiseerd;
- deze herziene versie van het Europees gestandaardiseerd informatieblad in alle lidstaten aan een uitvoeriger consumententoetsing onderwerpen;
- nagaan in hoeverre de in het voorstel voor een richtlijn inzake consumentenkrediet vervatte bepalingen ten aanzien van het JKP tot hypothecair krediet kunnen worden uitgebreid, hetzij in ongewijzigde vorm, hetzij in een zodanige vorm dat met de specifieke kenmerken van hypothecair krediet rekening wordt gehouden;
- een afweging maken van de kosten en baten van de verschillende beleidsopties.

¹⁰ *Europese overeenkomst over een vrijwillige gedragscode betreffende voorlichting in de precontractuele fase inzake woningkredieten*, 5.3.2001.

¹¹ Zie bijvoorbeeld: *European Agreement on a Voluntary Code of Conduct on Pre-contractual Information for Home Loans: Second Progress Report on Implementation in the European Union*, European Banking Industry Committee, 13.12.2005. Daarin wordt bevestigd dat hoewel de Code op sommige markten bijna voor 100% werd nageleefd en toegepast, de situatie op andere markten minder bevredigend was. Zie ook: *Monitoring the Update and Effectiveness of the Voluntary Code of Conduct on Pre-Contractual Information for Home Loans*, Institute for Financial Services, 17.6.2003.

¹² *Mortgage Industry and Consumer Dialogue Final Report*, 20.12.2006.

¹³ Met name wat risicowaarschuwingen en leningen in vreemde valuta betreft.

Bevorderen van verantwoord lenen

De Commissie meent dat het voor alle belanghebbenden (consumenten, beleggers, aandeelhouders van kredietverstrekkers enz.) nuttig zou zijn indien van hypothecaire kredietverstrekkers en intermediairs wordt verlangd dat zij van alle passende middelen gebruikmaken om de kredietwaardigheid van kredietnemers op adequate wijze te beoordelen alvorens hun een hypothecaire lening toe te kennen. Tevens zou erop moeten worden toegezien dat hypothecaire kredietverstrekkers niet worden gediscrimineerd wanneer zij grensoverschrijdende toegang tot kredietregisters wensen en dat kredietgegevens vlot kunnen circuleren, met volledige inachtneming evenwel van de EU-voorschriften inzake gegevensbescherming.

De Commissie is van oordeel dat hypothecaire kredietverstrekkers de consument complete informatie moeten verschaffen en voldoende uitleg moeten geven, zodat hij met kennis van zaken een keuze kan maken, maar dat zij er niet wettelijk toe mogen worden verplicht advies te verlenen. Indien het verlenen van advies verplicht wordt gesteld, kan dit immers negatieve gevolgen hebben voor de hypotheekprijzen en voor het productenpalet waaruit consumenten kunnen kiezen, omdat hypothecaire kredietverstrekkers uiteraard enkel advies over hun eigen productengamma zullen geven. Er zou daarentegen alleen advies mogen worden verstrekt door onafhankelijke adviseurs of door de kredietverstrekker wanneer de consument daarom verzoekt. Wanneer er evenwel advies wordt gegeven, dan dient dit aan hoge normen te voldoen. In dit verband is het van essentieel belang dat consumenten toegang hebben tot objectief advies dat op hun individuele profiel is toegesneden en in verhouding staat tot de complexiteit van de producten en de daaraan verbonden risico's. Voorts is het van cruciaal belang dat consumenten de adviseur complete en correcte informatie verstrekken.

In 2008 zal de Commissie:

- overleg plegen met alle belanghebbenden over de opstelling van kwalitatief hoogwaardige normen inzake adviesverlening;
- nagaan in hoeverre de in het voorstel voor een richtlijn inzake consumentenkrediet vervatte bepalingen ten aanzien van niet-discriminerende grensoverschrijdende toegang tot kredietregisters en de verplichting om uitleg te verstrekken tot hypothecair krediet kunnen worden uitgebreid;
- onderzoeken hoe verantwoord lenen verder kan worden gestimuleerd, waarbij lessen worden getrokken uit de hypotheekcrisis in de Verenigde Staten;
- een afweging maken van de kosten en baten van de verschillende beleidsopties.

In 2008 zal een **deskundigengroep kredietantecedenten** in het leven worden geroepen die de Commissie moet bijstaan bij het uitwerken van passende maatregelen ter bevordering van de toegankelijkheid, vergelijkbaarheid en volledigheid van kredietgegevens.

Ook het vergroten van de financiële basiskennis kan consumenten helpen bij het kiezen van de producten en diensten die het best op hun individuele behoeften zijn toegesneden. In de **mededeling over financiële educatie**, die samen met dit witboek wordt gepubliceerd, betuigt de Commissie haar steun voor kwaliteitsvolle financiële educatie in de gehele EU.

De Commissie is van mening dat alle met hypotheekovereenkomsten samenhangende aangelegenheden inzake het toepasselijke recht dienen te worden aangepakt in het kader van de verordening 'Rome I', waarover de Raad en het Europees Parlement recentelijk overeenstemming hebben bereikt. Wat het op hypothecaire zekerheden toepasselijke recht betreft, ziet de Commissie geen reden om af te wijken van het algemeen aanvaarde beginsel dat het toepasselijke recht het recht is van het land waar het goed is gelegen.

4.2. Taxatie, kadasters en bij gedwongen verkoop te volgen procedures

De Commissie vindt dat de lidstaten bij gedwongen verkoop en bij kadastrale registratie te volgen procedures efficiënter moeten maken. Deze procedures leiden immers tot hogere bedrijfskosten voor hypothecaire kredietverstrekkers, tot meer onzekerheid bij beleggers omtrent de kwaliteit van de onderliggende waarborg en tot hogere herfinancieringskosten, hetgeen afbreuk doet aan de efficiëntie van de gevestigde kredietverstrekkers en mogelijke nieuwkomers op de markt afschrikt.

De Commissie zal op gezette tijden geactualiseerde **scoreborden** publiceren met objectieve informatie over de kosten en de duur van de in elke lidstaat bij gedwongen verkoop en bij kadastrale registratie te volgen procedures.

In 2008 zal de Commissie, na een passende effectbeoordeling te hebben uitgevoerd, een **aanbeveling** terzake publiceren. In deze aanbeveling zullen de lidstaten met name:

- worden uitgenodigd om ervoor te zorgen dat hun bij gedwongen verkoop te volgen procedures binnen een redelijke termijn en tegen redelijke kosten kunnen worden doorlopen en dat hun kadasters online kunnen worden geraadpleegd;
- worden aangemoedigd om zich aan te sluiten bij het EULIS-project¹⁴, dat door de Commissie wordt gesteund in het kader van haar eContent-programma;
- worden uitgenodigd om hun kadasters transparanter en betrouwbaarder te maken, met name wat verborgen kosten betreft;
- worden uitgenodigd om het gebruik van buitenlandse taxatieverslagen te vergemakkelijken en de ontwikkeling en de toepassing van betrouwbare taxatienormen te bevorderen.

4.3. Inbreukbeleid

De Commissie zal haar proactieve inbreukbeleid voortzetten. In 2008 zal zij meer in het bijzonder onderzoeken of:

- sommige van de nationale voorschriften die de verspreiding van kredietgegevens hinderen of die kredietbureaus beletten hun diensten te verlenen, een inbreuk op het Verdrag vormen, onverminderd de EU-voorschriften inzake gegevensbescherming;

¹⁴ European Land Information Service (EULIS). Met dit project, waaraan momenteel tien landen deelnemen, wordt beoogd via internet vlotte grensoverschrijdende toegang te bieden tot informatie over eigendom van en rechten op gronden en onroerende goederen (www.eulis.org).

- het feit dat sommige lidstaten momenteel verbieden dat hypotheekleningen uit andere EU-landen in pools ter dekking van gedekte obligaties worden opgenomen, verenigbaar is met het vrije kapitaalverkeer en de vrijheid van dienstverrichting.

4.4. Follow-up van het verslag van de deskundigengroep hypotheekfinanciering

Aangezien de efficiëntie van de EU-markten voor hypotheekfinanciering nog voor verbetering vatbaar is, is de Commissie voornemens haar analyse voort te zetten van de aard, de oorzaken en de omvang van de problemen waarop zowel door de deskundigengroep hypotheekfinanciering¹⁵ als door de Working Group on Securitisation van de European Financial Markets Lawyers Group¹⁶ is geattendeerd. De Commissie zal daarbij rekening houden met de recente ontwikkelingen op de markten voor risicovolle hypotheekleningen, de complexiteit en de horizontale dimensie van de geconstateerde belemmeringen, alsook de verreikende implicaties voor alle belanghebbenden.

De Commissie zal meer in het bijzonder het volgende onderzoeken:

- marktpraktijken en prudentiële normen voor het management van het liquiditeitmismatchrisico dat bijvoorbeeld voortvloeit uit het gebruik van kortlopende financieringsmiddelen voor het verstrekken van langlopende hypothecaire kredieten, waarbij met name de nadruk zal worden gelegd op het vermogen om gespannen marktomstandigheden te weerstaan;
- stimuli voor hypothecaire kredietverstrekkers om risico's uit hun balansen te verwijderen;
- prudentiële normen voor en transparantie in verband met het risico dat banken lopen bij securitisatietransacties die direct of indirect met hypothecair krediet verband houden;
- of verdere maatregelen moeten worden genomen om de transparantie uit het oogpunt van de eindbeleggers te vergroten.

De Commissie verwacht dat de markt spoedig en passend zal reageren op de op 9 oktober 2007 door de Raad Economische en Financiële Zaken aan de orde gestelde problemen, en meer in het bijzonder op dat van de transparantie en van de waardering van complexe financiële instrumenten.

Afhankelijk van de toekomstige ontwikkelingen op de financiële markten kan de oprichting van een **deskundigengroep securitisatie** worden overwogen, die tot taak zou hebben een passende horizontale beleidsreactie op de complexe uitdagingen van securitisatie te ontwikkelen.

¹⁵ *Report of the Mortgage Funding Expert Group*, 22.12.2006.

¹⁶ *Legal Obstacles to cross-border securitisation in the EU*, European Financial Markets Lawyers Group, Working Group on Securitisation, 7.5.2007.

4.5. Verder onderzoek

Zoals in het groenboek over financiële diensten voor consumenten¹⁷ was aangekondigd, is de Commissie momenteel bezig:

- de rol en regulering van **niet-kredietinstellingen** op EU-markten voor hypothecair krediet aan een onderzoek te onderwerpen om na te gaan of actie op Gemeenschapsniveau geboden is. Er zal een studie terzake worden verricht, waarvan de resultaten in de loop van 2008 beschikbaar zullen komen. De Commissie is er in beginsel voor gewonnen om niet-kredietinstellingen activiteiten op het gebied van hypothecaire kredietverstrekking te laten ontplooien, maar acht het van essentieel belang dat zulks niet ten koste gaat van het verantwoord lenen, de financiële stabiliteit en de uitoefening van een doelmatig toezicht.
- de nationale regelgevingskaders voor de verkoop van **'equity release'**-producten te analyseren om uit te maken of een ingrijpen op Gemeenschapsniveau gerechtvaardigd is. Ook naar 'equity release'-regelingen zal een studie worden verricht, waarvan de resultaten eveneens in de loop van 2008 beschikbaar zullen komen. De Commissie erkent dat voor 'equity release'-producten (zoals 'omgekeerde hypotheek') mogelijk een economische rol is weggelegd, maar geeft er zich tevens rekenschap van dat aan dergelijke producten potentiële risico's verbonden zijn.

In haar in november 2007 gepubliceerde mededeling over een interne markt voor het Europa van de 21ste eeuw¹⁸ kondigde de Commissie aan dat zij voornemens is onderzoek te doen naar **koppelverkoop en andere oneerlijke praktijken** in verband met kredieten, rekeningen, betalingen en verzekeringen om het effect daarvan op de mobiliteit te meten. Het is haar bedoeling een horizontaal initiatief ter bestrijding van oneerlijke commerciële praktijken op het gebied van financiële retaildiensten, met inbegrip van hypothecair krediet, te ontplooien.

De in sommige lidstaten geldende **rentebeperkingen** (bv. regelgeving ter bestrijding van woekerrente, beperkingen op variabele rentetarieven, verbod op samengestelde interest enz.) kunnen het grensoverschrijdende verkeer van sommige producten belemmeren. De gevolgen daarvan voor de diversiteit en het grensoverschrijdende zakendoen moeten zorgvuldig worden afgewogen tegen het feit dat deze beperkingen soms een belangrijke rol op maatschappelijk gebied en op het gebied van de consumentenbescherming kunnen vervullen en slechts in een gering aantal lidstaten bestaan. Tegen deze achtergrond zal de Commissie in 2010 een horizontale studie publiceren. Daarin zal het effect van deze voorschriften op de interne markt worden geëvalueerd in het licht van de doelstellingen die ermee worden beoogd.

¹⁷ COM(2007) 226 van 30.4.2007.

¹⁸ COM(2007) 724 van 20.11.2007 en SEC(2007) 1520 van 20.11.2007.

5. CONCLUSIES

In dit witboek wordt gepleit voor een pakket evenredige maatregelen om de EU-markten voor hypothecair krediet concurrerender en efficiënter te maken, hetgeen zowel consumenten, hypothecaire kredietverstrekkers als beleggers ten goede zal komen. Gezien het belang van hypothecair krediet voor EU-burgers en de economie in het algemeen, is voor een empirisch onderbouwde aanpak gekozen. Hoewel de recente gebeurtenissen op de mondiale hypotheekmarkten de gefundeerdheid van de voorgestelde aanpak hebben bevestigd, hebben zij ook aangetoond dat op bepaalde terreinen nog veel werk te verzetten valt. De Commissie is voornemens spoedig met alle belanghebbenden van gedachten te wisselen om haar evaluatie van de diverse beleidsopties te kunnen voltooien.

De voorgestelde maatregelen mogen pas als doeltreffend worden aangemerkt als is bewezen dat zij hypothecaire kredietverstrekkers nieuwe kansen bieden om andere markten te betreden en grensoverschrijdende activiteiten te ontplooiën. Voorts moet gebleken zijn dat de maatregelen resulteren in een efficiënter hypothecair kredietverleningsproces dat schaal- en synergievoordelen oplevert en op die manier tot lagere kosten leidt. De verwachte voordelen moeten evenwel worden afgewogen tegen de mogelijke kosten van deze maatregelen.

Uit de tot dusver verrichte werkzaamheden blijkt dat het ondernemen van verdere actie op diverse in dit witboek aangegeven terreinen aanzienlijke voordelen kan opleveren. Vele van de maatregelen ter verbetering van de efficiëntie en de concurrentie op het gebied van de grensoverschrijdende hypothecaire kredietverstrekking – op zowel de primaire als de secundaire markt – zouden eveneens moeten leiden tot een grotere productdiversiteit en mogelijk ook tot lagere prijzen voor de consumenten. In het witboek wordt gewezen op het belang van goede voorlichting, verantwoord lenen en kwaliteitsvol advies opdat consumenten de producten kopen die het best op hun behoeften zijn toegesneden. De consumenten zouden ook van de inspanningen ter bevordering van de cliëntmobiliteit moeten kunnen profiteren in de vorm van meer transparantie en minder koppelverkoop.

Algemeen genomen zouden beleggers met minder risico's worden geconfronteerd wanneer zij in door hypotheek gedekte producten beleggen doordat er sprake is van een grotere markttransparantie, minder onzekerheid ten aanzien van de recuperatiewaarde van hun belegging en een breder scala aan beleggingsmogelijkheden als gevolg van een toegenomen productdiversiteit op zowel de primaire als de secundaire markt.

BIJLAGE

Voornaamste in het witboek aangekondigde taken of activiteiten

Te ondernemen tegen	Acties
2008	Opstellen van een effectbeoordeling over vervroegde aflossing, voorlichting in de precontractuele fase, jaarlijks kostenpercentage, toegang tot kredietregisters, kredietwaardigheidsbeoordeling en adviesnormen, en raadplegen van de voornaamste belanghebbenden over de kwestie van de vervroegde aflossing
2008	Consumententoetsing van de herziene versie van het Europees gestandaardiseerd informatieblad
2008	Oprichten van een deskundigengroep kredietantecedenten
2008	Publiceren van een studie naar de rol en regulering van niet-kredietinstellingen op EU-markten voor hypothecair krediet
2008	Publiceren van een studie naar 'equity release'
2008	Eventueel oprichten van een deskundigengroep securitisatie
2008	Onderzoeken van het verbod om hypotheekleningen uit andere EU-landen in pools ter dekking van gedekte obligaties op te nemen en van andere aspecten van de werking van hypotheekmarkten uit het oogpunt van het krachtens het EG-Verdrag gewaarborgde vrije kapitaalverkeer
2008	Publiceren van een studie naar koppelverkopen en andere oneerlijke praktijken in verband met kredieten, rekeningen, betalingen en verzekeringen
2008	Presenteren van een aanbeveling over kadastrale registratie, gedwongen verkoop en taxatie van onroerend goed
2008-2009	Publiceren van scoreborden over de kosten en de duur van bij kadastrale registratie en gedwongen verkoop te volgen procedures
2010	Publiceren van een studie waarin de noodzaak en rechtvaardiging van rentebeperkingen (bv. voorschriften ter bestrijding van woekerrente, met betrekking tot variabele rentetarieven en ten aanzien van samengestelde interest) worden afgewogen tegen het effect ervan op de interne markt