



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 19.7.2005
COM(2005) 327 końcowy

ZIELONA KSIĘGA

Kredyt hipoteczny w UE

(przedstawiony przez Komisję)

SPIS TREŚCI

| | |
|--|----|
| WSTĘP | 3 |
| I – OCENA POTRZEBY PODJĘCIA DZIAŁAŃ PRZEZ KOMISJĘ | 5 |
| II – OCHRONA KONSUMENTÓW | 8 |
| Informacje | 8 |
| Doradztwo i pośrednictwo kredytowe..... | 8 |
| Spłata przedterminowa | 9 |
| Rzeczywista roczna stopa procentowa..... | 10 |
| Przepisy skierowane przeciwko lichwie i zmienność stóp procentowych..... | 10 |
| Umowa kredytowa | 11 |
| Wykonanie & odwołanie..... | 11 |
| III – ZAGADNIENIA PRAWNE | 13 |
| Prawo właściwe..... | 13 |
| Wiarygodność kredytowa klienta..... | 13 |
| Wycena nieruchomości | 14 |
| Procedury wymuszonej sprzedaży | 14 |
| Podatki | 15 |
| IV – ZABEZPIECZENIE HIPOTECZNE | 16 |
| Rejestry gruntów | 16 |
| Eurohipoteka | 16 |
| V – FINANSOWANIE KREDYTU HIPOTECZNEGO..... | 17 |
| ZAŁĄCZNIK I – ODPOWIEDŹ NA OGÓLNE ZALECENIA FORUM GROUP | |
| ZAŁĄCZNIK II – TEKST ZALECEŃ ZAWARTYCH W SPRAWOZDANIU FORUM GROUP | |
| ZAŁĄCZNIK III - GLOSARIUSZ | |

ZIELONA KSIĘGA

Kredyt hipoteczny w UE

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

WSTĘP

- (1) Niniejsza zielona księga jest centralną częścią procesu oceny interwencji Komisji na rynkach hipotecznych kredytów mieszkaniowych UE. Inny kluczowy aspekt tegoż procesu stanowią finansowane przez Komisję badania na temat kosztów i korzyści dalszej integracji omawianych rynków¹. W grudniu 2005 r. odbędzie się posiedzenie, które zakończy proces konsultacji.
- (2) Rozważenie kwestii interwencji na rynkach kredytu hipotecznego w UE stanowi kluczowy aspekt zaangażowania Komisji w podniesienie konkurencyjności UE dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej². Jest to istotny element polityki Komisji w zakresie ogólnej integracji usług finansowych, a w szczególności detalicznych usług finansowych³. Bardziej efektywny i konkurencyjny rynek kredytów hipotecznych, mógłby przyczynić się - dzięki pogłębieniu procesów integracyjnych - do wzrostu gospodarczego w UE. Może on ułatwić mobilność siły roboczej oraz umożliwić unijnym konsumentom maksymalizację korzyści z ich aktywów mieszkaniowych oraz w razie konieczności, długoterminowe zabezpieczenie w obliczu zjawiska starzenia się społeczeństwa.
- (3) Nie osądzając z góry następstw, jakie pociągnie za sobą opublikowanie niniejszej Zielonej Księgi, Komisja jest w pełni świadoma, wpływu kredytów hipotecznych na gospodarkę UE. Jednak proces konsultacyjny nie jest jeszcze wystarczająco zaawansowany na podjęcie decyzji w kwestii wszczęcia działań przez Komisję, a co dopiero co do wyboru instrumentów dla ich realizacji. Nie pozostawia wątpliwości fakt, iż wszelkie działania podejmowane przez Komisję dla integracji omawianych rynków, mają na celu zwiększenie ich wydajności i konkurencyjności dla dobra ogółu. Cele te osiągnąć można usuwając przeszkody napotymane przy staraniu się i uzyskiwaniu kredytów hipotecznych w UE, a także zwiększając kompletność rynku, zróżnicowanie produktów oraz zbieżność cen. Komisja docenia zalety płynniejszego rynku finansowania, opartego na nowoczesnych i elastycznych sposobach i produktach finansowania. Jest ona świadoma pojawienia się nowych produktów, takich jak kredyty konsumpcyjne zabezpieczone hipoteką (*equity release*)* które zasługują na dokładną ocenę ryzyka, jakie stanowią dla konsumentów oraz możliwości zaoferowania obywatelom UE nowych źródeł finansowania, mając tu

¹ Wyniki tych badań opublikowane zostaną na stronie internetowej DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług w sierpniu 2005 r.

http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/index_en.htm

² COM(2005) 24. Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: Nowy początek strategii lizbońskiej.

³ COM (2005) 177. Zielona Księga w sprawie polityki w dziedzinie usług finansowych (2005-2010).

* Wszystkie słowa i terminy napisane kursywą są zdefiniowane w glosariuszu w załączniku III.

szczególnie na uwadze problemy związane z finansowaniem rent i emerytur, z którymi borykać się będą przyszłe pokolenia. Wreszcie, Komisja jest świadoma wpływu, jaki rynek ten wywiera na dobrobyt obywateli UE. Z mieszkalnictwem oraz kredytami wiąże się rozległy wymiar spraw ludzkich i socjalnych, z uwzględnieniem aspektów takich jak nadmierne zadłużenie. Każda z polityk w tej dziedzinie musi ten wymiar uwzględnić⁴.

- (4) Komisja starannie rozważy każdy wkład wniesiony w niniejszy proces konsultacji. Po zakończeniu procesu konsultacji Komisja zaproponuje podjęcie działań tylko, jeżeli zaistnieją gospodarczo umotywowane powody, dla których powinna ona zainterweniować na rynkach hipotecznych kredytów mieszkaniowych UE, tj. jeśli potencjalne korzyści z takiej interwencji przewyższają jej przewidywane koszty. Wszelkie przyszłe inicjatywy, niekoniecznie o charakterze regulacyjnym, przedstawione zostaną w białej księdze zawierającej wyniki konsultacji, która ma zostać opublikowana w 2006 r. Inicjatywy te podlegać będą dokładnej ocenie wpływu.
- (5) Uwagi dotyczące niniejszej zielonej księgi należy przesłać do dnia 30 listopada 2005 r. na następujący adres poczty elektronicznej: markt-mortgage-consultation@cec.eu.int. Uwagi te zostaną opublikowane na stronie internetowej Komisji, chyba że autor wyraźnie poprosi o nieupublicznianie jego opinii.

⁴ Dalsze informacje na temat polityki Komisji w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego znaleźć można na stronie: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/index_en.htm.

I – OCENA POTRZEBY PODJĘCIA DZIAŁAŃ PRZEZ KOMISJĘ

- (6) Rynki hipotecznych kredytów mieszkaniowych w UE stanowią jeden z zasadniczych aspektów gospodarki wszystkich Państw Członkowskich UE. Pod koniec 2004 r. wartość niespłaconych mieszkaniowych pożyczek hipotecznych stanowiła 40% unijnego PKB.
- (7) Rynki kredytów hipotecznych zaliczają się do najbardziej złożonych rynków z udziałem konsumentów. „Łańcuch wartości” transakcji hipotecznych może obejmować na każdym z etapów zróżnicowanych i wyspecjalizowanych uczestników rynku. Pośrednicy hipoteczni, podmioty dystrybucyjne oferujące pakiety produktów, wyspecjalizowani/ogólni kredytodawcy, emitenci i nabywcy papierów wartościowych (*securities*) i obligacji (*bonds*) (łącznie z inwestorami działającymi na skalę globalną), ubezpieczyciele, a nawet agencje rządowe mogą brać udział w zakupie pojedynczej nieruchomości przez jednego z konsumentów w UE. Trudno byłoby przecenić znaczenie rynków kredytów hipotecznych w UE dla niedawnego, obecnego i przyszłego klimatu gospodarczego.
- (8) Dla większości obywateli UE nabycie nieruchomości jest największym życiowym zakupem. W większości przypadków zakup nieruchomości wymaga zaciągnięcia kredytu na pokrycie części zapłaty. Kredyty takie są zazwyczaj - ale nie zawsze – zabezpieczone hipoteką. Dług ten będzie prawdopodobnie najbardziej znaczącym zobowiązaniem finansowym dla większości gospodarstw domowych w UE. Kapitał własny (*equity*) ulokowany w nieruchomości może przedstawiać znaczną wartość, która potencjalnie może zostać wykorzystana do finansowania potrzeb konsumpcyjnych lub emerytury. Zatem wysokość zadłużenia hipotecznego oraz warunki umów dotyczących tegoż zadłużenia mogą odgrywać bezpośrednią rolę w transmisji polityki monetarnej oraz w ogólnej działalności gospodarczej. Na przykład, ograniczenia umowne dotyczące wcześniejszej spłaty długu lub nałożone za nią kary, mogą opóźnić transmisję zmian stóp procentowych oraz, w takich okolicznościach, utrudnić refinansowanie. Związek między makroekonomią a kwestią zadłużenia hipotecznego ma istotne znaczenie, zwłaszcza na elastycznych rynkach hipotecznych, gdzie najmniejsza zmiana stóp procentowych może mieć wpływ na budżet gospodarstw domowych oraz ich siłę nabywczą. Może to mieć istotny wpływ na sytuację dłużników oraz wywołać pozytywny lub negatywny efekt domina w stosunku do ich wydatków i wartości majątku.
- (9) Większość rynków hipotecznych w UE w ostatnich latach szybko się rozwijała. W wielu Państwach Członkowskich poziom niespłaconego zadłużenia hipotecznego znajduje się obecnie na historycznie wysokim poziomie w stosunku do PKB lub dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych. Do wzrostu popularności kredytów hipotecznych przyczyniły się czynniki makroekonomiczne (takie jak spadek stóp procentowych i silny wzrost cen nieruchomości) oraz zmiany strukturalne (takie jak postępy w liberalizacji i integracji rynków finansowych w UE). Jest jednak oczywiste, że rynki kredytów hipotecznych w UE, pomimo pewnych wspólnych tendencji pozostają bardzo zróżnicowane. Występują różnice w zakresie względnej wielkości i stóp wzrostu. Szeroki wybór produktów, profile kredytobiorców, struktury dystrybucyjne, okresy na jakie udzielane są kredyty, odsetek właścicieli nieruchomości oraz mechanizmy finansowania zdecydowanie różnią się między sobą.
- (10) Powyższe różnice pomiędzy rynkami hipotecznymi i nieruchomości odzwierciedlają stosunek poszczególnych Państw Członkowskich do regulacji prawnych, ich historię

gospodarczą oraz czynniki kulturowe. Różnice w osiąganych wynikach związane są z takimi czynnikami jak bezpośrednie interwencje rządu na rynkach nieruchomości (np.: za pomocą zachęt fiskalnych dla właścicieli nieruchomości), zasady ostrożnościowe (np.: pułapy regulacyjne dla wskaźnika wysokości zadłużenia do wartości nieruchomości (*Loan to Value Ratios*)), poziom konkurencyjności na rynkach hipotecznych, warunki na rynku wynajmu nieruchomości (łącznie z dostępnością mieszkań socjalnych) oraz ryzyko związane z kredytami hipotecznymi (w szczególności z kosztami i nakładem czasu wymaganym dla realizacji wartości zabezpieczenia (*collateral*) w razie niewywiązania się z płatności).

- (11) Wiele źródeł zewnętrznych⁵ oraz wyniki trwających konsultacji Komisji potwierdzają opinię, iż rynki te nie wykazują wysokiego stopnia zintegrowania, szczególnie jeżeli chodzi o asortyment dostępnych produktów oraz transgraniczną działalność hipoteczną, podczas gdy różnice cenowe (rozpiętości) są już stosunkowo niewielkie. Z przeprowadzonych ostatnio badań⁶ wyciągnięto wniosek, iż omawiane rynki były odrębnymi rynkami z własnymi cechami charakterystycznymi i gospodarczymi siłami napędowymi. Zauważono również, iż istnieją jedynie nikłe powiązania pomiędzy krajowymi uczestnikami rynku na rynkach pierwotnych i wtórnych (*primary and secondary markets*), w przeciwieństwie do inwestorów działających na skalę globalną inwestujących w obligacje hipoteczne (*mortgage bonds*) oraz papiery wartościowe oparte na kredytach hipotecznymi (*mortgage backed securities (MBS)*). Poziom bezpośredniej sprzedaży transgranicznej jest niski: wynosi on mniej niż 1% ogólnej działalności w dziedzinie mieszkaniowych kredytów hipotecznych⁷; jest ona w dużej mierze ograniczona do zakupu domów wakacyjnych lub zakupów w regionach przygranicznych, które to sektory plasują się w niszach rynkowych.
- (12) Jakie są zatem potencjalne korzyści z integracji, o której mowa? Komisja zleciła przeprowadzenie badań w celu przedstawienia i wyliczenia korzyści, których znaczenie już podkreślono w innych publikacjach⁸. Najważniejszą z potencjalnych korzyści mogłoby okazać się ogólne obniżenie kosztów kredytów hipotecznych lub mieszkaniowych. Potencjalną korzyść stanowi uzupełnienie oferty produktów dodatkowych (np.: o ubezpieczenie hipoteczne), a także podstawowych produktów kredytu hipotecznego (np.: o kredyty konsumpcyjne zabezpieczone hipoteką (*equity release*) i elastyczne hipoteki). Komisja śledzi z zainteresowaniem pojawienie się tak innowacyjnych produktów (są one obecnie dostępne jedynie w kilku Państwach Członkowskich), a także jest w pełni świadoma, iż zapewniony musi zostać w tym wypadku wysoki stopień ochrony konsumentów. Inną kluczową korzyścią jest możliwość obsługi większej ilości kredytobiorców, między innymi tych odsuniętych na dalszy plan na wielu rynkach kredytów hipotecznych w UE, jak na przykład pożyczkobiorcy drugiej klasy (tj. dysponujący niskim lub niekompletnym rankingiem kredytowym). Wraz z integracją innych sektorów usług finansowych, poprawie ulegną z pewnością korzyści skali. Dywersyfikacja transgraniczna oraz wzrost zainteresowania rynkami kapitałowymi (*capital markets*) i ubezpieczeniowymi,

⁵ Sprawozdanie Forum Group on Mortgage Credit (grupy dyskusyjnej w sprawie kredytu hipotecznego), „Integracja rynków kredytu hipotecznego w UE” DG ds. Rynku Wewnętrznego, grudzień 2004 r.; integracja europejskich rynków finansowych: Postęp i perspektywy, Komisja Europejska 2004; badania na temat finansowej integracji rynków kredytu hipotecznego w UE, Mercer Oliver Wyman dla Europejskiej Federacji Hipotecznej, 2003; Międzynarodowe tendencje w dziedzinie własności nieruchomości i finansowania hipoteki, rada pożyczkodawców hipotecznych 2004; Ryzyko i finansowanie europejskich hipotek mieszkaniowych, Mercer Oliver Wyman dla Handlowego towarzystwa ubezpieczeń hipotecznych (MITA) kwiecień 2005.

⁶ Badania na temat finansowej integracji europejskich rynków hipotecznych, Mercer Oliver Wyman dla Europejskiej Federacji Hipotecznej, 2003.

⁷ Sprawozdanie Eurobarometru, 2004.

⁸ Patrz przypis 5.

mogą przyczynić się do zmniejszenia ryzyka kredytowego. Wreszcie, istnieje możliwość podwyższenia wydajności kapitału, tzn. zdolności przemieszczania się kapitału na rynki, na których jest najbardziej potrzebny i gdzie przyniesie największe zyski.

- (13) W ramach oceny potrzeby podjęcia działań na rynkach kredytów hipotecznych w UE, Komisja przeanalizowała 48 zaleceń Forum Group on Mortgage Credit (grupy dyskusyjnej w sprawie kredytu hipotecznego), założonej w marcu 2003 r. dla oszacowania przeszkód w dalszej integracji rynków kredytów hipotecznych w UE i zaproponowania sposobów ich pokonania⁹. Zalecenia te dotyczą większości zagadnień odnoszących się do integracji rynków hipotecznych w UE. Komisja zdecydowanie ma zamiar skorzystać z powyższych zaleceń przy realizacji wszelkich działań, których podjęcie może zaproponować w przyszłości. Jest jednak oczywiste, iż nie wszystkie zalecenia wymagają działań tego samego rodzaju, a niektóre z nich potrzebują gruntownego opracowania przed podjęciem jakichkolwiek decyzji.
- (14) Komisja zgadza się z opinią Forum Group co do faktu, iż integracja rynków kredytów hipotecznych w UE wymaga zajęcia się czterema oddzielnymi lecz powiązаныmi ze sobą dziedzinami: ochroną konsumentów, kwestiami prawnymi, zabezpieczeniem (*collateral*) oraz finansowaniem. Niniejsza zielona księga przeanalizuje te cztery dziedziny. Komisja oczekuje uwag co do zagadnień zawartych w niniejszej zielonej księdze, a także kwestii uznanych za kluczowe dla zwiększenia poziomu integracji i wydajności rynków kredytów hipotecznych w UE oraz ich priorytetowego traktowania.

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

II – OCHRONA KONSUMENTÓW

Informacje

- (15) Dostarczenie informacji ma decydujące znaczenie dla transakcji hipotecznych, biorąc pod uwagę ich złożoność, stosunkowo wysokie koszty i długi okres trwania. Nie można jednak uniknąć pewnej informacyjnej asymetrii pomiędzy kredytobiorcą a udzielającym kredytu. Dlatego ważne jest, by dostarczyć kredytobiorcy ilości informacji wystarczającej do podjęcia uzasadnionej decyzji, w sposób i w czasie, w którym dostarczenie takich informacji jest najbardziej efektywne.
- (16) Kodeks postępowania¹⁰, wprowadzając do użytku europejski znormalizowany arkusz informacyjny (ESIS), doprowadził do powstania precedensu w zakresie normalizacji informacji udzielanych przed zawarciem umowy na poziomie UE. Komisja wszczęła procedurę rewizji kodeksu, opierając się między innymi na wynikach zewnętrznych badań¹¹, które wykazały, że jego stosowanie nie było zadowalające. Z podjęciem ostatecznej decyzji w sprawie kodeksu Komisja zaczeka na rezultaty niniejszej konsultacji. Należy jednak rozpatrzyć następujące kwestie:

- Czy należy zastąpić kodeks wiążącym ustawodawstwem czy ma on funkcjonować w dalszym ciągu na zasadzie dobrowolności?
- Które z informacji przekazać należy konsumentom? Należy tu znaleźć rozwiązanie pozwalające na znalezienie równowagi pomiędzy niedoborem a nadmiarem informacji.
- Zasadnicze znaczenie dla Komisji ma odpowiednio wczesne udzielenie informacji, na etapie umożliwiającym konsumentom porównanie ofert przed zawarciem umowy. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie tradycji i prawodawstw Państw Członkowskich, czy możliwym jest ustalenie takiego uzgodnionego na poziomie UE etapu?
- Czy system udzielania informacji obowiązywałby jedynie kredytodawców, czy także innych - na przykład pośredników? W jaki sposób zapewnić można stosowanie takiego systemu (wiąząco/dobrowolnie)?

Doradztwo i pośrednictwo kredytowe

- (17) Kredyty hipoteczne są złożonymi produktami o wysokiej wartości. Wydaje się, iż z doradztwa w tej dziedzinie korzysta się częściej, niż w wypadku innych produktów z zakresu usług finansowych. Poszczególne kategorie konsumentów mogą mieć w tym zakresie zróżnicowane potrzeby i pozostawać w różnego typu związkach z doradcami.
- (18) Komisja jest świadoma potencjalnych konsekwencji, jakie obowiązkowe doradztwo może wywrzeć na ceny produktów (poprzez bezpośrednie obciążenie lub pośredni wpływ na cenę produktu) oraz ewentualności narażenia kredytodawców na ryzyko prawne. Zdaje sobie ona

¹⁰ C (2001) 477. Dobrowolny kodeks postępowania w sprawie informacji udzielanych przed zawarciem umowy odnoszących się do pożyczek mieszkaniowych.

¹¹ C (2001) 477. Monitoring wykorzystania i skuteczności dobrowolnego kodeksu postępowania w sprawie informacji udzielanych przed zawarciem umowy odnoszących się do pożyczek mieszkaniowych.

jednak również sprawę z tego, jak istotny wpływ może mieć właściwie prowadzone doradztwo na zaufanie konsumentów oraz na zapobieganie problemom takim jak nadmierne zadłużenie.

- Czy doradztwo dla kredytobiorców powinno być obowiązkowe czy dobrowolne?
- Czy należy ustanowić warunki dla wszelkich form doradztwa: zarówno obowiązkowego, jak i dobrowolnego (np.: ustalenie standardów porad, sankcje za niestosowanie się, podawanie wysokości opłat przed udzieleniem porady, ustalenie funkcji doradcy oraz utrwalanie porad na trwałym nośniku informacji).

- (19) Pośrednictwo kredytowe zostało ostatnio uznane za dziedzinę, którą Komisja ma poddać szczególnie dokładnemu badaniu¹². Kwestia ta zostanie podjęta na poziomie horyzontalnym i w odpowiednim czasie poddana dyskusji.

Splata przedterminowa

- (20) Splata przedterminowa jest zasadniczym aspektem transakcji w dziedzinie kredytów hipotecznych. Dość długi czas trwania umów kredytów hipotecznych oraz zmiana istotnych warunków umowy w tym okresie (np.: zmiana stóp procentowych) mogą skłonić konsumentów do przedwczesnego zakończenia umowy kredytowej. Opłaty związane z przedterminową spłatą kredytu (ERF) są ceną, którą konsumenci muszą zapłacić za przedwczesne zakończenie umowy.
- (21) Systemy przedterminowej spłaty różnią się w poszczególnych Państwach Członkowskich. W niektórych są one w wysokim stopniu uregulowane, w innych są regulowane przepisami prywatnego prawa umownego, przy czym konsument nie ma możliwości negocjowania warunków umowy, a jego wybór ogranicza się do różnych rodzajów standardowych umów i hipotek. Opłaty związane z przedterminową spłatą kredytu - na ogół związane z kredytami hipotecznymi o stałymi oprocentowaniem, chroniąc konsumentów przed zmianami stóp procentowych - uiszcza się w wypadku zakończenia umowy przed „ustalonym” terminem. Panuje opinia, że opłaty odzwierciedlają struktury finansowania produktów dostępnych na rynku i wpływają bezpośrednio na konkurencję oraz różnorodność i dostępność produktów. Mają one wpływ na transmisję zmian makroekonomicznych, tzn. tego jak i w jakim zakresie zmiany podstawowych stóp (procentowych) mają wpływ na sytuację dłużników hipotecznych.
- (22) Komisja uważa, że osiągnięcie pewnej spójności w dziedzinie splat przedterminowych, szczególnie jeśli chodzi o nakładanie opłat, mogłoby ułatwić proces integracji. W jaki sposób można osiągnąć podobną spójność bez wywierania negatywnego wpływu na struktury finansowania i ofertę produktów, czy nieproporcjonalnego obciążania konsumentów? Następujące kwestie zasługują na dokładniejszą analizę:

¹² Patrz przypis 3.

- Czy spłata przedterminowa powinna być prawnie zagwarantowana, czy należy pozostawić to kwestii wyboru? Jeżeli miałaby ona stanowić prawo, to czy konsument może z niego zrezygnować? Na jakich warunkach? Czy egzekwowanie tego prawa stanowić może podstawę do rekompensaty w formie opłaty?
- W jaki sposób opłaty te (wynikające z roszczenia prawnego lub wyboru zastrzeżonego w umowie) byłyby naliczane? Czy należy wyznaczyć górne pułapy opłat, tak jak ma to miejsce w niektórych Państwach Członkowskich?
- W jaki sposób należy informować konsumentów o możliwościach spłaty przedterminowej? Czy istnieje możliwość kształcenia konsumentów w tej dziedzinie?

Rzeczywista roczna stopa procentowa

- (23) Rzeczywista roczna stopa procentowa (*Annual Percentage Rate (APR)*) kredytów hipotecznych jest innym istotnym czynnikiem, którego efekty utrzymują się przez cały czas trwania umowy. Sposoby obliczania hipotecznych rzeczywistych stóp procentowych (APRs) oraz składniki kosztu, które uwzględnia się w takich obliczeniach, różnią się w poszczególnych Państwach Członkowskich utrudniając porównania.
- (24) Biorąc pod uwagę szczególny charakter powyższych umów kredytowych w porównaniu z umowami dotyczącymi kredytów konsumenckich, sytuacja ta wymaga szczególnego podejścia. Jest to obszar, w wypadku którego pewien stopień normalizacji mógłby przyczynić się do integracji rynku. Pojawiają się tu jednak następujące kwestie:

- Jaki jest cel rzeczywistej rocznej stopy procentowej (*APR*)? Czy służy ona celom informacyjnym? Porównawczym? Czy może obydwóm z nich?
- Czy należy znormalizować na poziomie UE zarówno metodę obliczania, jak i składniki kosztu?
- Jeżeli tak, to jakie składniki kosztu ta unijna norma powinna uwzględnić?
- Komisja oczekuje uwag na temat korzyści osobnego dostarczania informacji na temat wszelkich kosztów nieuwzględnionych w rzeczywistej rocznej stopie procentowej (*APR*) oraz co do skutków rzeczywistej rocznej stopy procentowej w kategoriach takich jak koszt miesięczny czy całkowity koszt kredytu.

- (25) Decyzja, która w następstwie zostanie podjęta uwzględni uregulowania w dziedzinie kredytów konsumenckich.

Przepisy skierowane przeciwko lichwie i zmienność stóp procentowych

- (26) Niektóre Państwa Członkowskie stosują prawnie wiążące górne pułapy stóp procentowych, określane także jako przepisy skierowane przeciwko „lichwie”, w wypadkach gdy mają one zapobiegać nadmiernie wysokim stopom procentowym. Komisja powstrzymywała się do tej pory od interwencji na tym obszarze, z którym związane są ważne czynniki społeczne.

- Jakie są konsekwencje przepisów skierowanych przeciwko lichwie (włączając tu związki z produktami takimi jak kredyty konsumpcyjne zabezpieczone hipoteką (*equity release*) czy ubezpieczenia hipoteczne)?

- Może kwestię tą należałoby przeanalizować raczej w szerszym kontekście, wykraczającym poza zakres tematyczny hipoteki?

- (27) Co do górnych pułapów rozpiętości stóp procentowych, Komisja musi się dopiero przekonać o tym, czy zakłócają one integrację rynku lub rozwój danych struktur finansowania.
- (28) Wreszcie, Komisja odnotowuje, iż niektóre Państwa Członkowskie narzucają ograniczenia na złożone stopy procentowe.

- Czy takie ograniczenia zakłócają integrację rynku?
- Jaki wpływ mogą one mieć na rozwój konkretnych produktów, takich jak kredyty konsumpcyjne zabezpieczone hipoteką (*equity release*)?

Umowa kredytowa

- (29) Normalizacja warunków umów, zgodnie z zaleceniami Forum Group, musi zostać oceniona w szerszych ramach inicjatywy Komisji na rzecz europejskiego prawa umów¹³. Normalizację przeprowadzić można w drodze klasycznej harmonizacji lub za pomocą tak zwanej regulacji nr 26. Regulacja nr 26 mogłaby zostać wprowadzona za pomocą instrumentu prawnego – jako opcji dostępnej dla stron umowy - istniejącego równoległe do przepisów krajowych, nie zastępując ich. Komisja podjęła się zbadania korzyści wynikających z koncepcji regulacji nr 26 w niedawno opublikowanej zielonej księdze w sprawie polityki w dziedzinie usług finansowych (2005-2010)¹⁴.

Komisja oczekuje uwag w kwestii korzyści z normalizacji umów hipotecznych, np.: za pomocą regulacji nr 26.

Wykonanie & odwołanie

- (30) Komisja jest świadoma faktu, iż tradycyjne sądowe procedury odwoławcze mogą być zbyt długie i kosztowne dla większości konsumentów. Rozważa ona fakt, iż każdy alternatywny środek odwoławczy, taki jak mediacja lub arbitraż musi być niezależny i wydajny, jeżeli ma zdobyć zaufanie konsumentów, w szczególności w kontekście transgranicznym. Komisja podjęła już prace nad propagowaniem mediacji proponując dyrektywę w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych¹⁵.

- Czy Komisja powinna rozważyć narzucenie Państwom Członkowskim zobowiązania do zagwarantowania wymienionych powyżej alternatywnych środków odwoławczych w dziedzinie kredytów hipotecznych?

¹³ COM(2004) 651. Europejskie prawo umów i weryfikacja *acquis*: rozwój.

¹⁴ Patrz przypis 3.

¹⁵ COM(2004) 718 wersja ostateczna. Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych.

- Komisja oczekuje uwag w kwestii wzmocnienia wiarygodności istniejących alternatywnych systemów odwoławczych, w szczególności w dziedzinie kredytów hipotecznych.

III – ZAGADNIENIA PRAWNE

Prawo właściwe

- (31) Konwencja Rzymska z 1980 r., która reguluje kwestie ustalenia prawa właściwego dla umów, łącznie z kredytami hipotecznymi, przechodzi obecnie proces rewizji, w celu przekształcenia jej w rozporządzenie unijne. W kontekście tego procesu Komisja uważa za wskazane rozważenie wszelkich kwestii dotyczących prawa właściwego, włączając te związane z umowami dotyczącymi kredytu hipotecznego.
- (32) W procesie rewizji ustalono na dzień dzisiejszy co najmniej trzy potencjalne rozwiązania:

- Szczegółowa regulacja prawa właściwego dla umów dotyczących kredytu hipotecznego w przyszłym rozporządzeniu. Mogłaby ona polegać na dostosowaniu prawa właściwego dla umów o kredyty hipoteczne do prawa właściwego dla umów dotyczących zabezpieczeń (*collateral*).
- Stosowanie w dalszym ciągu ogólnych zasad do umów o kredyt hipoteczny, co – zgodnie z Konwencją Rzymską oznacza, że strony mogą zdecydować, które prawo jest właściwe w wypadku ich umowy, pod warunkiem uwzględnienia – przy spełnieniu pewnych założeń – przepisów obowiązujących w państwie zamieszkania konsumenta.
- Wykluczenie zastosowania obowiązkowych przepisów ochrony konsumentów w stosunku do umów o kredyt hipoteczny, pod warunkiem spełnienia pewnych założeń, takich jak na przykład obecność wysokiego poziomu ochrony konsumenta na poziomie UE.

- (33) Jeżeli chodzi o prawo właściwe w wypadku zabezpieczeń (*collateral*), Komisja a priori nie widzi powodu do odstąpienia od ugruntowanej zasady stosowania prawa kraju, w którym znajduje się nieruchomość.

Wiarygodność kredytowa klienta

- (34) Ocena wiarygodności kredytowej klienta, tj. ryzyka kredytowego ze strony klienta, jest istotnym aspektem transakcji kredytu hipotecznego, który pozwala na obniżenie ryzyka kapitałowego dzięki podniesieniu poziomu oceny ryzyka przez kredytodawców. Jest to obszar, na którym zapewnienie ochrony danych ma kapitalne znaczenie.
- (35) Państwa Członkowskie mają różne systemy sporządzania i dostępu do baz danych dotyczących wiarygodności kredytowej: publiczne lub prywatne, scentralizowane lub zdecentralizowane, zawierające dane pozytywne lub negatywne (dotyczące tylko niewywiązywania się z płatności).
- (36) W pewnych przypadkach zawarte przez kredytodawców uzgodnienia dotyczące wspólnego korzystania z danych, wykluczają niektórych uczestników rynku w sposób równoznaczny z naruszeniem prawa UE. Dodatkowo, warunki dostępu do danych mogą faktycznie pociągać za sobą dyskryminację zagranicznych kredytodawców (np.: stawki członkowskie lub subskrypcyjne, które nie są opłacalne dla kredytodawców nie korzystających z baz danych tak często jak kredytodawcy krajowi, czy reguły wzajemności wymagające udostępnienia odpowiednich danych jako warunku koniecznego dla uzyskania dostępu).

Przyjmując to samo podejście, jak w wypadku kredytu konsumenckiego Komisja uważa, że zapewnienie transgranicznego dostępu do baz danych na niedyskryminujących zasadach ma pierwszorzędne znaczenie. Oczekuje ona uwag w tej kwestii.

Wycena nieruchomości

- (37) Wycena nieruchomości ma centralne znaczenie dla transakcji kredytów hipotecznych i sposób w jaki jest przeprowadzana może mieć wpływ na charakter, finansowanie i zasady ostrożnościowe mające zastosowanie do kredytu. Kredytodawcy, konsumenci i inwestorzy muszą mieć pełne zaufanie do kwalifikacji taksatora, procesu wyceny i uzyskanej na jego podstawie kwoty.
- (38) W poszczególnych Państwach Członkowskich istnieją różne tradycje w dziedzinie wyceny. Obecnie istnieje kilka międzynarodowych systemów wyceny¹⁶. Komisja uważa, że można zwiększyć porównywalność systemów wyceny dla zapewnienia, iż taka różnorodność, która wiązać się może z autentycznymi potrzebami na krajowych rynkach nieruchomości, nie blokuje działalności transgranicznej w dziedzinie kredytowania czy finansowania. Cel ten można by oczywiście osiągnąć zakładając instytucję o ujednoczonym standardzie, ale funkcję tą mogłyby spełnić również standardy konkurujące ze sobą, lecz wzajemnie uznawane.

- Jakie są korzyści ze standardu ujednoczonego na poziomie UE, zarówno dla procesu wyceny, jak i taksatorów?
- Jakie są korzyści z działań Komisji dla zapewnienia wzajemnego uznania krajowych standardów w dziedzinie wyceny?

Procedury wymuszonej sprzedaży

- (39) Zabezpieczenie (*security*) ustanowione przez zabezpieczenie (*collateral*) ma centralne znaczenie dla transakcji kredytu hipotecznego, ze względu na możliwość przeprowadzenia egzekucji z hipoteki (*foreclose*) i zażądania wykorzystania tego zabezpieczenia (*security*), np.: w drodze wymuszonej sprzedaży nieruchomości obciążonej hipoteką.
- (40) Procedury wymuszonej sprzedaży różnią się w poszczególnych Państwach Członkowskich zarówno pod względem czasu trwania, jak i kosztów. Komisja odnotowuje wzajemne relacje pomiędzy polityką mieszkaniową i socjalną Państw Członkowskich, a także złożony kontekst, w jakim rozpatrywać należy procedury wymuszonej sprzedaży, na które mogą mieć wpływ czynniki takie jak przepisy obowiązujące w danym Państwie Członkowskim, postępowanie cywilne i tradycje sądowe.
- (41) Komisja obawia się, czy taka różnorodność nie blokuje działalności transgranicznej oraz czy nie przyczynia się ona do wzrostu cen kredytów hipotecznych. Zasadniczo taka różnorodność mogłaby mieć bezpośredni wpływ na struktury finansowania, zwłaszcza przez blokowanie transgranicznego łączenia zabezpieczeń hipotecznych (*collateral*).

¹⁶ Patrz przypis 28 Sprawozdania Forum Group.

- (42) Komisja jest mimo to świadoma trudności w osiągnięciu istotnej poprawy wszelkich aspektów związanych z procedurami wymuszonej sprzedaży, przy pomocy wiążących przepisów unijnych.

Komisja oczekuje na uwagi w kwestii następującego stopniowego podejścia do sprowokowania poprawy w zakresie procedur wymuszonej sprzedaży: najpierw należy we wszystkich Państwach Członkowskich zebrać informacje na temat kosztów, czasu trwania oraz skuteczności tych procedur w zakresie ochrony interesów wszelkich zainteresowanych stron; następnie przedstawić powyższe informacje w regularnie aktualizowanej „tabeli wyników”; a jeżeli takie działanie nie będzie skuteczne w perspektywie długoterminowej, trzeba będzie rozważyć zastosowanie bardziej zdecydowanych środków.

Podatki

- (43) Komisja podejmuje działania przeciwko niezgodnym z prawem unijnym krajowym przepisom dotyczącym opodatkowania ustanowienia hipoteki. Załącznik I zawiera szczegóły na temat potencjalnych naruszeń, takich jak odmowa odliczenia podatku za odsetki wypłacane zagranicznym kredytodawcom, w wypadku gdy odsetki wypłacane kredytodawcom krajowym podlegałyby odliczeniu; czy wyższe oprocentowanie takich odsetek.

Komisja poszukuje informacji na temat podobnych lub innych przeszkód podatkowych w transgranicznym udzielaniu hipotek, które mogłyby naruszać swobody zagwarantowane prawem UE.

IV – ZABEZPIECZENIE HIPOTECZNE

Rejestry gruntów

- (44) Rejestry gruntów zaksięgowują i do pewnego stopnia określają prawa własności nieruchomości. Zachodzą obawy, że rejestry te nie zawsze prawidłowo odzwierciedlają wszystkie obciążenia mające wpływ na prawo własności. Zrozumienie ich treści i sposobu działania, a także łatwy dostęp do nich mają decydujące znaczenie dla wszelkiego rodzaju transgranicznej działalności w zakresie kredytów hipotecznych (łącznie z finansowaniem).
- (45) Komisja potwierdziła powyższą opinię finansując zakończoną obecnie fazę pilotażową projektu EULIS¹⁷, który służyć miał wzmocnieniu współpracy między właścicielami a kontrolerami rejestrów oraz ułatwieniu transgranicznego dostępu do rejestrów.
- (46) Komisja zastanawia się, czy powinna w dalszym ciągu finansować tego rodzaju projekty. Biorąc pod uwagę fakt, że z rejestrów korzystają kredytodawcy i inwestorzy, można przypuszczać, że wsparcie finansowe tego rodzaju inicjatyw powinno leżeć w ich interesie.

Komisja oczekuje uwag w tej kwestii, zanim dokona jej dalszej oceny.

Eurohipoteka

- (47) Koncepcja eurohipoteki nie jest nowa. Jest ona próbą utworzenia na skalę UE instrumentu dla zabezpieczenia kredytu (*securing loans*), tj. na zabezpieczenia hipotecznego (*collateral*), który można by stosować w elastyczny sposób. Jej zwolennicy uzasadniają, iż jej centralny aspekt – osłabienie związku między zabezpieczeniem hipotecznym (*collateral*), a kredytem hipotecznym – ułatwiłoby ustanawianie i przenoszenie hipotek, wywierając w ten sposób korzystny wpływ na rynek kredytów hipotecznych, a zwłaszcza na ich finansowanie.
- (48) Komisji znane są projekty z udziałem uczestników rynku i środowisk akademickich, mające na celu opracowanie dobrze funkcjonującego modelu eurohipoteki w formie regulacji nr 26¹⁸. Komisja sprawdzi, w jaki sposób inicjatywy te traktują tak złożone zagadnienie, które porusza kwestie z zakresu obszarów zbliżonych, takich jak prawo majątkowe czy prawo umowne.

Komisja oczekuje uwag w kwestii wykonalności i atrakcyjności eurohipoteki. Przed dokonaniem oceny tego zagadnienia, Komisja zaczeka na wynik trwających obecnie inicjatyw.

¹⁷ Więcej informacji na stronie internetowej: www.eulis.org

¹⁸ Na przykład: „Podstawowe wytyczne w sprawie eurohipoteki”, Fundacja kredytu hipotecznego, Warszawa, maj 2005 r.

V – FINANSOWANIE KREDYTU HIPOTECZNEGO

- (49) Instrumenty finansowania na rynkach hipotecznych UE są zróżnicowane. Określone instrumenty takie jak obligacje typu zabezpieczone (*covered bonds*) i papiery wartościowe oparte na kredytach hipotecznych (*mortgage backed securities*) odgrywają ważną rolę zarówno w kontekście krajowym, jak i ogólnoeuropejskim (na przykład brytyjskie papiery wartościowe oparte na kredytach hipotecznych (*mortgage backed securities*), duńskie obligacje zabezpieczone (*covered bonds*) czy niemieckie hipoteczne listy zastawne).
- (50) Wielu ekspertów, a w szczególności Forum Group, jest zdania, iż dalsza integracja rynków hipotecznych w UE mogłaby zostać istotnie zintensyfikowana dzięki pojawieniu się ogólnoeuropejskiego rynku finansowania.
- (51) Komisja skłania się ku temu pogładowi. Założenie to zasługuje na dogłębną analizę. Ogólnoeuropejski system finansowania może zwiększyć źródła finansowania, płynność rynku oraz – bardziej ogólnie - pozwolić na dywersyfikację ryzyka. Dalsza integracja rynków wtórnych (*secondary markets*) finansowania kredytów jest związana z integracją rynków pierwotnych (*primary market*). Kluczowym aspektem dotyczącym obu tych obszarów jest przenoszenie kredytów hipotecznych.

- Komisja zamierza utworzyć grupę roboczą ad hoc zainteresowanych stron dla zbadania potrzeby podjęcia działań oraz ich charakteru, w zakresie finansowania (pierwotnego i wtórnego) kredytu hipotecznego.
- Komisja jest zainteresowana oceną, w jakim zakresie ogólnoeuropejski rynek finansowania hipotecznego może zostać pobudzony dzięki rynkowo kierowanym inicjatywom, np.: w zakresie standardów dokumentacji i wzorcowych definicji używanych w finansowaniu transgranicznym.

- (52) Forum Group oraz inne źródła przewidują rozwój nie oparty na depozycie systemów finansowania kredytów hipotecznych.

Pod tym względem Komisja jest zainteresowana uwagami w kwestii, czy kredytowanie hipoteczne powinno być konieczne ograniczone do instytucji kredytowych lub czy i na jakich warunkach działalność taka mogłaby być prowadzona przez instytucje, które nie przyjmują depozytów lub sum zwrotnych i dlatego nie podlegają zakresowi definicji UE instytucji kredytowej i tym samym zasadom ostrożnościowym.

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.