



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19.7.2005  
KOM(2005) 327 endgültig

## **GRÜNBUCH**

### **Hypothekarkredite in der EU**

(von der Kommission vorgelegt)

## INHALT

EINLEITUNG .....	3
I SOLL DIE KOMMISSION TÄTIG WERDEN? .....	4
II VERBRAUCHERSCHUTZ .....	7
Verbraucherinformationen .....	7
Beratung und Kreditvermittlung .....	8
Vorzeitige Rückzahlung .....	8
Effektiver Jahreszins .....	9
Regeln in Bezug auf Wucher und variable Zinssätze .....	10
Kreditvertrag .....	10
Durchsetzung und Rechtsbehelfe .....	11
III RECHTSFRAGEN .....	11
Geltendes Recht.....	11
Bonität des Kunden .....	12
Bewertung von Grundstücken und Gebäuden.....	12
Zwangsversteigerungsverfahren.....	13
Steuern	14
IV HYPOTHEKARISCHE SICHERHEITEN .....	14
Grundbuchregister .....	14
Euro-Hypothek .....	15
V FINANZIERUNG VON HYPOTHEKARKREDITEN .....	15
ANNEX I – RESPONSE TO GENERAL FORUM GROUP RECOMMENDATIONS .....	17
ANNEX II – TEXT OF FORUM GROUP REPORT RECOMMENDATIONS .....	20
ANNEX III – GLOSSARY .....	26

# GRÜNBUCH

## Hypothekarkredite in der EU

(Text von Bedeutung für den EWR)

### EINLEITUNG

- (1) Dieses Grünbuch leistet den wichtigsten Beitrag zur Beantwortung der Frage, ob die Kommission auf den EU-Märkten für Hypothekarkredite tätig werden sollte. Einen weiteren wesentlichen Beitrag stellt auch die von der Kommission in Auftrag gegebene Studie über Kosten und Nutzen einer weitergehenden Integration dieser Märkte<sup>1</sup> dar. Den Abschluss des Konsultationsprozesses wird im Dezember 2005 eine Anhörung bilden.
- (2) Mit der Prüfung der Frage, ob sie auf den EU-Hypothekarkreditmärkten tätig werden sollte, bringt die Kommission ihre Entschlossenheit zum Ausdruck, das in Lissabon gesetzte Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu stärken, zu erreichen.<sup>2</sup> Die Kommission misst dieser Prüfung im Rahmen ihrer Maßnahmen zur Integration der Finanzdienstleistungsmärkte im Allgemeinen und der Retail-Finanzdienstleistungsmärkte im Besonderen einen äußerst hohen Stellenwert bei.<sup>3</sup> Ein integrationsbedingt leistungs- und wettbewerbsfähigerer Markt für Hypothekarkredite könnte zum Wachstum der EU-Wirtschaft beitragen. Er könnte die Arbeitskräftemobilität fördern und den Verbrauchern in der EU die Möglichkeit geben, größtmöglichen Nutzen aus ihrem Eigenheim zu ziehen und dieses gegebenenfalls zur langfristigen Altersabsicherung einzusetzen – ein Aspekt, dessen Bedeutung vor dem Hintergrund einer immer älter werdenden Bevölkerung nicht zu unterschätzen ist.
- (3) Ohne den Folgemaßnahmen zu diesem Grünbuch vorgreifen zu wollen, ist sich die Kommission voll und ganz der Bedeutung des Hypothekarkreditgeschäfts und seiner Auswirkungen auf die EU-Wirtschaft bewusst. Doch ist die Konsultation noch nicht weit genug fortgeschritten, um über ein Tätigwerden der Kommission zu entscheiden, geschweige denn zu erörtern, welche(s) Instrument(e) sich für diesen Zweck am besten eignen würde(n). Klar ist, dass jede Maßnahme, die die Kommission gegebenenfalls zur Integration dieser Märkte ergreift, auf eine Erhöhung ihrer Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit zum Nutzen aller abzielen würde. Erreicht werden könnte dies, indem die Hürden für die Beantragung und Bereitstellung eines Hypothekarkredits in einem anderen EU-Mitgliedstaat abgebaut und die Märkte komplettiert, die Produktvielfalt erhöht und die Preiskonvergenz verstärkt würden. Die Kommission schätzt die Vorteile eines liquidieren, auf modernen, flexiblen

---

\* Alle *kursiv* gedruckten Begriffe sind im Glossar in Anhang III definiert.

<sup>1</sup> Diese Studie wird im August 2005 auf der Website der GD Binnenmarkt und Dienstleistungen veröffentlicht: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/finservices-retail/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/index_de.htm)

<sup>2</sup> KOM(2005) 24, Wachstum und Arbeitsplätze – Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon.

<sup>3</sup> KOM(2005) 177, Grünbuch zur Finanzdienstleistungspolitik (2005-2010).

Finanzierungstechniken und –Produkten beruhenden Markts. Sie ist sich jedoch auch darüber im Klaren, dass neue Produkte, wie *hypothekarisch gesicherte Verbraucherkredite*\* eingehend geprüft werden müssen, und zwar sowohl im Hinblick auf ihre potenziellen Risiken für die Verbraucher als auch im Hinblick auf ihre Fähigkeit, den Bürgern in der EU neue Finanzierungsquellen zu erschließen und so dem Problem der Rentenfinanzierung, dem die jetzige und die kommenden Generationen unweigerlich gegenüberstehen, zu begegnen. Und nicht zuletzt weiß die Kommission um die Bedeutung dieses Markts für das Wohl der EU-Bürger. Wohnverhältnisse und Kreditkonditionen haben enorme soziale und menschliche Auswirkungen (wie die Überschuldung, um nur ein Beispiel zu nennen), denen bei jeder Maßnahme in diesem Bereich angemessen Rechnung zu tragen ist.<sup>4</sup>

- (4) Die Kommission wird alle im Zuge dieser Konsultation eingehenden Beiträge eingehend prüfen. Maßnahmen wird sie im Anschluss an die Konsultation aber nur vorschlagen, wenn für ein Tätigwerden der Kommission auf den EU-Märkten für Wohnbaukredite nachweislich triftige wirtschaftliche Gründe vorliegen, d.h. der potenzielle Nutzen von Gemeinschaftsmaßnahmen deren voraussichtliche Kosten aufwiegt. Alle künftigen Maßnahmen, die nicht zwangsläufig legislativer Art sein müssen, sollen 2006 in einem Weißbuch, das einen Überblick über die Ergebnisse der Konsultation geben wird, vorgestellt werden. Jeder dieser Maßnahmen würde eine gründliche Folgenabschätzung vorausgehen.
- (5) Stellungnahmen zu diesem Grünbuch sind bis spätestens 30. November 2005 per E-Mail zu richten an: markt-mortgage-consultation@cec.eu.int. Alle Beiträge werden auf der Website der Kommission veröffentlicht, sofern dies vom Einsender nicht ausdrücklich untersagt wird.

## **I SOLL DIE KOMMISSION TÄTIG WERDEN?**

- (6) Die Märkte für Hypothekarkredite spielen in der Gesamtwirtschaft aller EU-Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle. Ende 2004 entsprach der Wert der ausstehenden Hypothekarkredite für private Wohnbauvorhaben rund 40 % des BIP der EU.
- (7) Von allen Märkten, auf denen Verbraucher Geschäfte abschließen, weisen die Hypothekarkreditmärkte den höchsten Grad an Komplexität auf. An der ‘Wertkette’ eines auf diesen Märkten getätigten Geschäfts können auf jeder Stufe mehrere, auf unterschiedliche Bereiche spezialisierte Marktteilnehmer beteiligt sein. So können in der EU am Erwerb einer einzigen Immobilie durch einen einzigen Verbraucher Hypothekemakler, Produktbündler, spezialisierte/nicht spezialisierte Kreditgeber, Emittenten und Käufer von *Wertpapieren* und *Schuldverschreibungen* (einschließlich globaler Anleger), Versicherer und sogar Regierungsstellen beteiligt sein. Die Bedeutung der EU-Hypothekarkreditmärkte ist im bisherigen, derzeitigen und künftigen Wirtschaftsklima also nicht zu unterschätzen.
- (8) Für die meisten EU-Bürger stellt der Erwerb eines Eigenheims die größte Investition ihres Lebens dar. In den meisten Fällen muss für einen Teil des Kaufpreises ein Kredit

---

<sup>4</sup> Nähere Informationen zur Politik der Kommission gegen Armut und soziale Ausgrenzung finden Sie unter: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/index_de.htm)

aufgenommen werden. Solche Kredite sind in aller Regel, wenn auch nicht immer, durch eine Hypothek abgesichert. Für die meisten EU-Haushalte dürfte die Rückzahlung die größte laufende finanzielle Verpflichtung darstellen. Das in der Immobilie gebundene *Kapital* kann also einen erheblichen Vermögenswert ausmachen, der potenziell zur Finanzierung von Konsum oder Rente eingesetzt werden kann. Somit können der Umfang der Hypothekarkredite und die Konditionen der Verträge für die erfolgreiche Weitergabe der Geldpolitik und die Wirtschaft insgesamt von unmittelbarer Bedeutung sein. So können vertragliche Beschränkungen der vorzeitigen Rückzahlung oder Vorfälligkeitsentschädigungen die Weitergabe von Zinsänderungen verzögern und dadurch einer Refinanzierung im Wege stehen. Diese Beziehung zwischen Makroökonomie und Hypothekarkrediten ist vor allem auf flexiblen Hypothekarkreditmärkten von größter Bedeutung, da die geringste Zinsänderung sich erheblich auf die Budgets der privaten Haushalte und deren Kaufkraft auswirken kann. Die Auswirkungen auf die Schuldner können erheblich sein und die Höhe ihrer Ausgaben und ihres Vermögens in beide Richtungen beeinflussen.

- (9) Die meisten Hypothekarkreditmärkte der EU haben in den vergangenen Jahren ein rasches Wachstum erlebt. In vielen Mitgliedstaaten hat die Gesamtsumme der aufgenommenen Kredite derzeit einen im Verhältnis zum BIP oder zum verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte historisch hohen Stand erreicht. Begünstigt wurde diese Zunahme der Hypothekarkreditvergabe sowohl durch makroökonomische Faktoren (wie fallende Zinsen und kräftig steigende Immobilienpreise in einigen Ländern) als auch durch strukturelle Entwicklungen (wie die zunehmende Liberalisierung und Integration der EU-Finanzmärkte). Trotz einiger gemeinsamer Trends sind die Hypothekarkreditmärkte der EU jedoch nach wie vor sehr unterschiedlich. So variieren relative Größe und Wachstum und sind bei Produktvielfalt, Profil der Kreditnehmer, Vertriebsstrukturen Kreditlaufzeiten, dem prozentualen Anteil der Eigenheimbesitzer und den Finanzierungsformen erhebliche Unterschiede zu verzeichnen.
- (10) Zurückzuführen sind diese neben wirtschaftsgeschichtlichen und kulturellen Faktoren auf ein unterschiedlich hohes Maß an Regulierung in den Mitgliedstaaten. Die unterschiedlich hohe Leistungsfähigkeit dieser Märkte hängt u.a. damit zusammen, ob die Regierung unmittelbar auf den Wohnimmobilienmarkt Einfluss nimmt (z.B. durch steuerliche Eigenheimanreize), welche Aufsichtsvorschriften (wie *vorgeschriebene Obergrenzen für Beleihungsquoten*) bestehen, wie groß der Wettbewerb auf den Hypothekarkreditmärkten ist, welche Bedingungen auf dem Mietmarkt herrschen (einschließlich der Verfügbarkeit von Sozialwohnungen) und welches Risiko allgemein mit der Hypothekarkreditvergabe verbunden wird (insbesondere Kosten und Zeit, die bei einem Ausfall zur Verwertung des *Sicherungsgegenstandes* aufgebracht werden müssen).
- (11) Neben der derzeitigen Konsultation der Kommission sprechen auch viele externe Quellen<sup>5</sup> für eine eher schwache Integration dieser Märkte, was insbesondere für

---

<sup>5</sup> Bericht der *Forum Group on Mortgage Credit*: "Integration der Märkte für Hypothekarkredite in der EU", GD Binnenmarkt, Dezember 2004; *European Financial Integration: Progress and Prospects* (Integration der EU-Finanzmärkte – Fortschritte und Aussichten), Konferenz der Europäischen Kommission im Juni 2004; *Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets* (Studie

die verfügbaren Produkte und die grenzübergreifende Kreditvergabe gilt; die Preisunterschiede (Spannen) sind demgegenüber schon heute recht gering. Eine unlängst erstellte Studie<sup>6</sup> gelangte zu dem Schluss, dass es sich bei diesen Märkten um separate Märkte mit eigenen Charakteristika und eigenen wirtschaftlichen Triebkräften handelt. Ebenfalls festgestellt wurde, dass anders als bei global tätigen Anlegern in *hypothekarisch gesicherte Schuldverschreibungen (mortgage bonds)* und *hypothekarisch gesicherte Wertpapiere (mortgage backed securities, MBS)* zwischen den Marktteilnehmern von *Primär-* und *Sekundärmarkt* ein und desselben Landes nur geringe Querverbindungen bestehen. Der Anteil der direkten grenzübergreifenden Verkäufe ist gering (weniger als 1 % der Hypothekarkredite insgesamt)<sup>7</sup> und weitgehend auf Ferienobjekte und Immobilien in Grenzgebieten beschränkt, die beide nur Nischencharakter haben.

- (12) Wo liegen also die potenziellen Vorteile einer solchen Integration? Die von der Kommission vergebene Studie wird diese bereits an anderer Stelle aufgezeigten Vorteile darlegen und quantifizieren.<sup>8</sup> Einer der größten potenziellen Vorteile könnte eine allgemeine Senkung der Kosten von Hypotheken oder Wohnbaudarlehen sein. Des Weiteren zu nennen sind eine Komplettierung des Angebots bei Nebenprodukten (z.B. Ausfallversicherungen) wie beim eigentlichen Kreditgeschäft (wie *hypothekarisch gesicherte Verbraucherkredite* und flexible Hypothekarkredite). Die Kommission verfolgt die allmähliche Ausbreitung solcher innovativen Produkte (die es derzeit nur in einigen wenigen Mitgliedstaaten gibt) mit Interesse, ist sich aber voll und ganz der Notwendigkeit bewusst, für diese Produkte ein hohes Maß an Verbraucherschutz zu gewährleisten. Ein weiterer wesentlicher Vorteil scheint in der Möglichkeit zu liegen, einer größeren Zahl von Kreditnehmern die Aufnahme eines Kredits zu ermöglichen, einschließlich solcher, die u.a. aufgrund schlechter oder unvollständiger Ratings von vielen Hypothekarkreditmärkten der EU ausgeschlossen sind. Wie bei der Integration in anderen Bereichen des Finanzdienstleistungssektors sind auch hier sicher größere Skaleneffekte möglich. Eine Diversifizierung auf grenzübergreifender Basis und durch verstärkte Nutzung der *Kapital-* und der *Versicherungsmärkte* könnte auch das Kreditrisiko herabsetzen. Und schließlich könnte die Integration auch die Kapitaleffizienz steigern, d.h. die Möglichkeit des Kapitals, auf die Märkte mit dem größten Kapitalbedarf und den höchsten Renditen zu wandern, erhöhen.
- (13) Bei der Bewertung der Frage, ob für die Hypothekarkreditmärkte der EU Gemeinschaftsmaßnahmen eingeleitet werden sollten, hat die Kommission die 48 Empfehlungen der „Forum Group on Mortgage Credit“ analysiert, die sie im März 2003 mit der Aufgabe eingesetzt hatte, die Hindernisse für eine weitere Integration der

---

über die Integration der europäischen Hypothekarkreditmärkte), Mercer Oliver Wyman im Auftrag des Europäischen Hypothekenverbandes 2003. *International Trends in Housing Tenure and Mortgage Finance* (Internationale Trends bei Eigenheimbesitz und Hypothekenfinanzierung), Council of Mortgage Lenders 2004; *Risk and Funding in European Residential Mortgages* (Risiken und Finanzierung bei Wohnungsbauhypotheken in Europa), Mercer Oliver Wyman für die Mortgage Insurance Trade Association (MITA), April 2005.

<sup>6</sup> *Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets* (Studie über die Integration der europäischen Hypothekarkreditmärkte), Mercer Oliver Wyman im Auftrag des Europäischen Hypothekenverbandes 2003.

<sup>7</sup> Eurobarometer-Bericht 2004.

<sup>8</sup> Siehe Fußnote 5.

Hypothekarkreditmärkte in der EU zu ermitteln und Wege für ihre Beseitigung vorzuschlagen.<sup>9</sup> Diese Empfehlungen decken die meisten der für die Integration der Hypothekarkreditmärkte relevanten Fragen ab. Die Kommission ist entschlossen, diesen Empfehlungen bei jedem etwaigen künftigen Maßnahmenvorschlag so gut wie möglich Rechnung zu tragen. Doch ist klar, dass nicht alle Empfehlungen die gleiche Art von Maßnahme erfordern und bei einigen im Vorfeld jeder Entscheidung weitere Grundsatzarbeiten durchgeführt werden müssten.

- (14) Die Kommission teilt die Auffassung der Forum Group, dass für eine Integration der Hypothekarkreditmärkte in der EU die vier eigenständigen, wenngleich verknüpften Bereiche Verbraucherschutz, Rechtsfragen, *Sicherungsgegenstände* und Finanzierung geprüft werden müssen. Diese werden in diesem Grünbuch untersucht. Die Kommission ist für jede Stellungnahme zu einem der in diesem Grünbuch behandelten Themen oder einem anderen, für eine verstärkte Integration und höhere Leistungsfähigkeit der Hypothekarkreditmärkte in der EU als wesentlich betrachteten Thema, sowie für eine Einstufung nach ihrer Wichtigkeit dankbar.

## II VERBRAUCHERSCHUTZ

### Verbraucherinformationen

- (15) In Anbetracht der Komplexität, der relativ hohen Kosten und der langen Laufzeit von Hypothekarkrediten sind Verbraucherinformationen in diesem Zusammenhang von zentraler Bedeutung. Eine gewisse Informationsasymmetrie zwischen dem durchschnittlichen Kreditnehmer und dem Kreditgeber ist dabei unvermeidlich. Von entscheidender Bedeutung in diesem Zusammenhang ist, dass der Kreditnehmer genau so viele Informationen erhält, wie er für eine fundierte Entscheidung benötigt und diese in der für ihn sinnvollsten Weise und zu dem für ihn geeignetsten Zeitpunkt geliefert werden.
- (16) Einen ersten Schritt hin zu EU-weit standardisierten vorvertraglichen Informationen stellt das mit dem Verhaltenskodex<sup>10</sup> eingeführte Europäische Standardisierte Merkblatt dar. Um einen Überblick über die Einhaltung dieses Kodexes zu erhalten, hat die Kommission eine Prüfung eingeleitet und in deren Rahmen u.a. eine Studie in Auftrag gegeben<sup>11</sup>. Diese gelangte zu dem Schluss, dass die Umsetzung bislang unzureichend ist. Die Kommission wird vor einer endgültigen Entscheidung über den Kodex die Ergebnisse dieser Konsultation abwarten. Diskutiert werden müssen dabei jedoch folgende Fragen:

- Sollte der Verhaltenskodex durch verbindliche Rechtsvorschriften ersetzt werden oder seinen freiwilligen Charakter behalten?

---

<sup>9</sup> [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/finservices-retail/docs/home-loans/2004-report-integration\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/2004-report-integration_de.pdf)

<sup>10</sup> K(2001) 477. Freiwilliger Verhaltenskodex für wohnungswirtschaftliche Kredite.

<sup>11</sup> *Monitoring the Uptake and Effectiveness of the Voluntary Code of Conduct on Pre-Contractual Information for Home Loans*, Institute for Financial Services, 2003. [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/finservices-retail/docs/home-loans/home-loans-final-report\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/home-loans-final-report_en.pdf).

- Welche Informationen sollte der Verbraucher erhalten? Es muss der richtige Mittelweg zwischen einem Zuviel und einem Zuwenig an Informationen gefunden werden.
- Die Kommission sieht es als wesentlich an, dass der Verbraucher vorvertragliche Informationen so frühzeitig erhält, dass er bei verschiedenen Anbietern Angebote einholen und diese vergleichen kann. Ist es angesichts der unterschiedlichen Traditionen und Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten möglich, dieses Stadium für alle EU-Staaten zusammen zu ermitteln?
- Sollten an dieses Informationsgebot nur die Kreditgeber oder auch andere, beispielsweise Makler, gebunden sein? Wie kann die Einhaltung einer solchen (verbindlichen/freiwilligen) Regelung gewährleistet werden?

### **Beratung und Kreditvermittlung**

- (17) Hypothekarkredite sind komplexe Produkte von hohem Wert. Aus diesem Grund wird bei ihnen in aller Regel häufiger um Beratung nachgesucht als bei anderen Finanzdienstleistungsprodukten. Unterschiedliche Kategorien von Verbrauchern benötigen unterschiedliche Informationen und unterhalten zu ihren Anbietern unterschiedliche Beziehungen.
- (18) Die Kommission ist sich der potenziellen Auswirkungen einer Beratungspflicht auf den Preis (direkte Berechnung oder indirekte Auswirkungen) und die möglichen rechtlichen Risiken des Kreditnehmers bewusst. Ebenso weiß sie aber auch, wie wichtig eine angemessene Beratung für das Verbrauchervertrauen und die Vorbeugung von Problemen, wie Überschuldung, sein kann.

- Sollte die Beratung des Kreditnehmers verbindlich vorgeschrieben oder zur Wahl gestellt werden?
- Sollten für tatsächlich erbrachte (verbindliche oder wahlweise) Beratungsleistungen Bedingungen festgelegt werden (wie Beratungsstandards, Sanktionen bei Nichteinhaltung, vorherige Angabe der Gebühren und der Rolle des Beraters und Aufzeichnung auf einem haltbaren Träger)?

- (19) Die Kommission hat unlängst ihre Absicht angekündigt, den Bereich der Kreditvermittlung einer besonders eingehenden Prüfung zu unterziehen.<sup>12</sup> Diese Frage soll auf horizontaler Ebene behandelt und zu gegebener Zeit zur Diskussion gestellt werden.

### **Vorzeitige Rückzahlung**

- (20) Die Möglichkeit einer vorzeitigen Rückzahlung ist ein wesentlicher Aspekt der Kreditverhandlungen. Die lange Laufzeit von Hypothekarkrediten und die Änderung wesentlicher Parameter (wie des Zinses) während dieser Laufzeit können den Verbraucher dazu veranlassen, sich um eine vorzeitige Beendigung des Kreditvertrags

---

<sup>12</sup> Siehe Fußnote 3.

zu bemühen. Diese ist jedoch nur zum Preis einer Vorfälligkeitsentschädigung zu bekommen.

- (21) Die vorzeitige Rückzahlung ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich geregelt. Ist sie in einigen Mitgliedstaaten stark reguliert, so unterliegt sie in anderen dem privaten Vertragsrecht und kann der Verbraucher lediglich zwischen verschiedenen Standardverträgen und Standardhypotheken wählen, hat also keine echte Möglichkeit, mit dem Kreditgeber individuelle Konditionen auszuhandeln. Vorfälligkeitsentschädigungen werden in der Regel bei festverzinslichen Hypothekendarlehen, die die Verbraucher vor Zinsänderungen schützen, fällig, wenn der Vertrag während der Zinsfestschreibung beendet wird. Vorfälligkeitsentschädigungen, heißt es, spiegeln die Finanzierungsstrukturen der auf dem Markt befindlichen Produkte wider und wirken sich unmittelbar auf den Wettbewerb und die Produktvielfalt und –verfügbarkeit aus. Sie haben Einfluss darauf, ob, in welchem Maße und wie makroökonomische Veränderungen weitergegeben werden, d.h. eine Änderung des Basis(zins)satzes sich auch beim Hypothekenschuldner niederschlagen kann.
- (22) Ein gewisses Maß an Übereinstimmung bei der vorzeitigen Rückzahlung, insbesondere bei der Vorfälligkeitsentschädigung, könnte die Integration nach Auffassung der Kommission erleichtern. Doch wie kann eine solche Übereinstimmung erreicht werden, ohne dass dies zu Lasten der Finanzierungsstrukturen und der Produktauswahl geht oder die Verbraucher überproportional stark belastet? Folgende Fragen müssen in diesem Zusammenhang eingehend untersucht werden:

- Sollte ein gesetzlicher Anspruch auf vorzeitige Rückzahlung bestehen oder diese der freien Wahl überlassen werden? Sollte dem Verbraucher im erstgenannten Fall darüber hinaus die Möglichkeit eingeräumt werden, auf diesen Anspruch zu verzichten, und wenn ja, unter welchen Bedingungen? Sollte für diesen Anspruch zum Ausgleich eine Vorfälligkeitsentschädigung erhoben werden?
- Wie wäre diese Entschädigung (gleich, ob gesetzlicher Anspruch oder Wahlmöglichkeit) zu berechnen? Sollte es Obergrenzen geben, wie in einigen Mitgliedstaaten der Fall?
- Wie sollte der Verbraucher über die Möglichkeiten der vorzeitigen Rückzahlung informiert werden? Besteht hier eine Möglichkeit zur Verbraucherbildung?

### **Effektiver Jahreszins**

- (23) Ein weiterer zentraler Faktor eines Hypothekarkredits ist der *effektive Jahreszins*, der über die gesamte Laufzeit hinweg eine Rolle spielt. Der *effektive Jahreszins* wird von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ermittelt, und auch die Kostenfaktoren, die in diese Berechnung einfließen, sind nicht überall dieselben, was Vergleiche erschwert.
- (24) In Anbetracht des im Vergleich zu Verbraucherkreditverträgen besonderen Charakters dieser Kreditverträge könnte ein speziell auf sie zugeschnittener Ansatz sinnvoll sein. In diesem Bereich könnte ein gewisses Maß an Standardisierung die Marktintegration vorantreiben, auch wenn sich in diesem Zusammenhang viele Fragen stellen:

- Was ist der Zweck des *effektiven Jahreszinses*? Dient er Informationszwecken? Vergleichszwecken? Beidem?
- Sollte es sowohl für die Berechnungsmethode als auch für die Kostenfaktoren einen EU-Standard geben?
- Wenn ja, welche Kostenfaktoren sollten in einen solchen EU-Standard einfließen?
- Die Kommission bittet um Stellungnahme zu der Frage, ob alle Kosten, die nicht im *effektiven Jahreszins* enthalten sind, gesondert aufgeführt werden und die Auswirkungen des *effektiven Jahreszinses* in konkreten Zahlen, wie den monatlichen Kosten oder den Gesamtkosten des Darlehens, ausgedrückt werden sollte.

(25) Jede in diesem Bereich getroffene Entscheidung wird der im Bereich Verbraucherkredite beschlossenen Regelung gebührend Rechnung tragen.

### **Regeln in Bezug auf Wucher und variable Zinssätze**

(26) Einige Mitgliedstaaten verfügen über rechtsverbindliche Obergrenzen für Zinssätze, die in Fällen, in denen sie übertrieben hohe Zinsen vermeiden sollen, auch ‘Antiwucher’-Gesetze genannt werden. Die Kommission hat bislang von Maßnahmen in diesem Bereich abgesehen, der mit erheblichen sozialen Aspekten verknüpft ist.

- Wie wirken sich Antiwucher-Regelungen auf die Marktintegration aus (einschließlich etwaiger Beziehungen zu Produkten, wie *hypothekarisch gesicherten Verbraucherkrediten* und Ausfallversicherungen)?
- Sollte dieses Thema lieber in einem breiteren, über den Bereich der Hypothekarkredite hinausgehenden Kontext erörtert werden?

(27) Was etwaige Begrenzungen der Zinsschwankungsbreite anbelangt, so muss die Kommission erst noch davon überzeugt werden, dass diese die Marktintegration oder die Entwicklung bestimmter Finanzierungsstrukturen behindern könnten.

(28) Die Kommission stellt ferner fest, dass einige Mitgliedstaaten kumulative Zinssätze beschränken.

- Behindern derartige Beschränkungen die Marktintegration?
- Wie können sie sich auf die Entwicklung bestimmter Produkte, wie *hypothekarisch gesicherte Verbraucherkredite*, auswirken?

### **Kreditvertrag**

(29) Die Standardisierung von Vertragskonditionen, wie sie vom der Forum Group empfohlen wurde, ist im Rahmen der breiter angelegten Kommissionsinitiative zum

europäischen Vertragsrecht zu prüfen.<sup>13</sup> Eine solche Standardisierung könnte entweder über eine Harmonisierung im klassischen Sinne oder eine so genannte 26. Regelung herbeigeführt werden. Erreicht werden könnte eine solche Regelung durch ein Rechtsinstrument, das parallel zu den nationalen Bestimmungen besteht, diese aber nicht ersetzt und von den Vertragsparteien als Option in Anspruch genommen werden könnte. Die Kommission hat sich in ihrem kürzlich vorgelegten Grünbuch zur Finanzdienstleistungspolitik<sup>14</sup> dazu verpflichtet, den Vorteilen einer solchen Regelung nachzugehen.

Die Kommission bittet um Stellungnahme zu der Frage, ob eine Standardisierung von Hypothekarkreditverträgen (beispielsweise durch ein Instrument wie die 26. Regelung) für wünschenswert gehalten wird.

### **Durchsetzung und Rechtsbehelfe**

- (30) Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass sich die traditionellen gerichtlichen Rechtsbehelfe für die meisten Verbraucher als langwierig und kostspielig erweisen können. Jede Alternative, wie die Vermittlung oder die Schlichtung muss ihrer Auffassung nach jedoch unabhängig und wirksam sein, damit die Verbraucher ihr Vertrauen entgegenbringen. Für den grenzübergreifenden Kontext gilt dies in ganz besonderem Maße. Mit ihrem Richtlinienvorschlag zu bestimmten Aspekten der Mediation in Zivil- und Handelssachen<sup>15</sup> hat die Kommission bereits damit begonnen, den Rückgriff auf Vermittlerdienste zu fördern.

- Sollte die Kommission die Möglichkeit in Betracht ziehen, die Mitgliedstaaten in Bezug auf Hypothekarkredite zur Gewährleistung solch alternativer Rechtsmittel zu verpflichten?
- Die Kommission bittet um Stellungnahme zu der Frage, mit welchen Mitteln die Glaubwürdigkeit der bestehenden alternativen Rechtsmittel vor allem im Bereich der Hypothekarkredite erhöht werden kann.

## **III RECHTSFRAGEN**

### **Geltendes Recht**

- (31) Das Übereinkommen von Rom aus dem Jahre 1980, nach dem das für Verträge (einschließlich Hypothekarkreditverträge) geltende Recht bestimmt wird, wird derzeit mit dem Ziel einer Umwandlung in eine EU-Verordnung überarbeitet. Die Kommission hält es aus Gründen der Kohärenz für ratsam, alle Bereiche des geltenden Rechts, so auch das auf Hypothekarkredite anzuwendende Recht in diese Überarbeitung einzubeziehen.

- (32) Bei der Überarbeitung wurden bislang mindestens drei mögliche Lösungen ermittelt:

---

<sup>13</sup> KOM(2004) 651 – Europäisches Vertragsrecht und Überarbeitung des gemeinschaftlichen Besitzstandes – weiteres Vorgehen.

<sup>14</sup> Siehe Fußnote 3.

<sup>15</sup> KOM(2004) 718 endg. – Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen.

- Aufnahme einer speziellen Regelung für das auf Hypothekarkreditverträge mit Verbrauchern anzuwendende Recht in die künftige Verordnung. Diese Regelung könnte darin bestehen, das für den Kreditvertrag geltende Recht an das für den *Sicherungsvertrag* geltende anzugleichen.
  - Beibehaltung der allgemeinen Grundsätze des Übereinkommens von Rom in seiner derzeitigen Fassung, was im Wesentlichen bedeuten würde, dass die Vertragsparteien für ihren Vertrag das anzuwendende Recht frei wählen könnten, sofern dabei – unter bestimmten Umständen – die verbindlichen Vorschriften des Wohnsitzlandes des Verbrauchers eingehalten werden.
  - Ausnahme der Hypothekarkreditverträge von den verbindlichen Verbraucherschutzvorschriften, sofern dabei bestimmte Bedingungen – wie ein EU-weit hohes Maß an Verbraucherschutz – erfüllt sind.
- (33) In der Frage des für den *Sicherungsgegenstand* geltenden Rechts sieht die Kommission keinen Grund, vom allgemein anerkannten Grundsatz abzuweichen, wonach das Recht des Landes gilt, in dem die Immobilie belegen ist.

### **Bonität des Kunden**

- (34) Die Bewertung der Bonität eines Kunden, d.h. des mit ihm verbundenen Kreditrisikos, ist ein zentraler Aspekt jedes Hypothekarkreditgeschäfts, der eine Herabsetzung des Eigenkapitals ermöglichen könnte, wenn die Kreditgeber verstärkt Risikobewertungen durchführen würden. Der Datenschutz ist in diesem Bereich von größter Bedeutung.
- (35) Die Sammlung von Daten über die Kreditwürdigkeit von Kunden und der Zugang zu den entsprechenden Datenbanken sind in den Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt: sie können in öffentlicher oder privater Hand liegen, zentral oder auf mehrere Stellen verteilt geführt werden und positive wie negative Daten (d.h. nur die Ausfälle) erfassen.
- (36) Unter bestimmten Umständen können Vereinbarungen zwischen Kreditgebern über die Weitergabe von Daten bestimmte Marktteilnehmer in einer Weise ausschließen, die einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht darstellen könnte. Auch die Zugangsbedingungen (wie Mitgliedsbeiträge oder Nutzungsgebühren, die sich für Kreditgeber, die weniger häufig auf die Datenbanken zugreifen als ihre nationalen Pendanten, nicht lohnen, oder Gegenseitigkeitsklauseln, die als Vorbedingung für den Zugang die Einbringung einschlägiger Daten vorschreiben) können ausländische Kreditgeber de facto benachteiligen.

In Anlehnung an den bei den Verbraucherkrediten verfolgten Kurs ist die Kommission der Auffassung, dass prioritär das Ziel verfolgt werden könnte, einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Datenbanken der anderen Mitgliedstaaten zu gewährleisten, und bittet in diesem Punkt um Stellungnahme.

### **Bewertung von Grundstücken und Gebäuden**

- (37) Die Bewertung von Grundstücken und Gebäuden ist für jedes Hypothekarkreditgeschäft von zentraler Bedeutung: die Art und Weise, in der von dieser Bewertung Gebrauch gemacht wird, kann für Art und Finanzierung des Kredits

sowie für die anzuwendenden Aufsichtsvorschriften eine unmittelbare Rolle spielen. Kreditgeber, Verbraucher und Anleger müssen volles Vertrauen in die Qualifikationen des Sachverständigen, das Bewertungsverfahren und den ermittelten Wert haben.

- (38) Auch in diesem Bereich sind die Traditionen der Mitgliedstaaten unterschiedlich. Für die Bewertung existieren derzeit mehrere internationale Standards.<sup>16</sup> Die Kommission ist der Auffassung, dass die Vergleichbarkeit der Bewertungen erhöht und so sichergestellt werden könnte, dass diese Vielfalt, die einen echten Bedarf auf den Wohnimmobilienmärkten zum Ausdruck bringen könnte, die grenzübergreifende Tätigkeit weder bei der Kreditvergabe noch bei der Finanzierung behindert. Natürlich könnte dies durch die Einführung eines einzigen Standards erreicht werden. Den gleichen Zweck könnten jedoch auch verschiedene, gegenseitig anerkannte Standards erfüllen.

- Wo lägen die Vorteile eines einzigen EU-Standards für Bewertungsverfahren und Sachverständige?
- Wo lägen die Vorteile einer Maßnahme der Kommission zur Gewährleistung der gegenseitigen Anerkennung der nationalen Bewertungsstandards?

### **Zwangsversteigerungsverfahren**

- (39) Die in Form des *Sicherungsgegenstands* gestellte *Sicherheit* ist ein zentraler Aspekt jedes Hypothekarkreditgeschäfts. Gleiches gilt für die Fähigkeit, aus der Hypothek *zwangszuvollstrecken* und die *Sicherheit* beispielsweise durch Zwangsversteigerung des Beleihungsobjekts zu verwerten.
- (40) Dauer und Kosten von Zwangsversteigerungsverfahren sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Die Kommission stellt fest, dass Querverbindungen zur Wohnungs- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten bestehen und Zwangsversteigerungsverfahren sich in einen komplexen, von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren (wie die Gesetze, zivilrechtlichen Verfahren und Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten) beeinflussten Rahmen einreihen.
- (41) Die Kommission befürchtet, dass diese Vielfalt grenzübergreifende Transaktionen behindern und Hypothekarkredite vielleicht sogar verteuern könnte. Weitaus schwerwiegender ist jedoch, dass sich diese Vielfalt unmittelbar auf die Finanzierungsstrukturen auswirken und insbesondere das grenzübergreifende Poolen hypothekarischer *Sicherungsgegenstände* behindern könnte.
- (42) Die Kommission ist sich jedoch ebenfalls darüber im Klaren, dass es schwierig sein dürfte, bei allen Aspekten der Zwangsversteigerungsverfahren mit verbindlichen EU-Vorschriften nennenswerte Fortschritte herbeizuführen.

---

<sup>16</sup> Siehe Fußnote 28 des Berichts der Forum-Gruppe.

Die Kommission bittet um Stellungnahme zu dem Vorschlag, in puncto Zwangsversteigerungsverfahren schrittweise vorzugehen, d.h. zunächst Informationen über Kosten und Dauer dieser Verfahren in allen Mitgliedstaaten sowie über deren Wirksamkeit beim Schutz der Interessen aller Beteiligten zu sammeln und die Ergebnisse dann in einem regelmäßig zu aktualisierenden "Anzeiger" vorzustellen und für den Fall, dass sich dies langfristig als unzureichend erweist, strengere Maßnahmen in Betracht zu ziehen.

## Steuern

- (43) Die Kommission geht gegen nationale Vorschriften zur Besteuerung von Hypotheken, die nicht mit dem EU-Recht zu vereinbaren sind, vor. Anhang I liefert nähere Angaben zu potenziellen Verstößen, wie die Verweigerung der steuerlichen Absetzungsfähigkeit von Zinszahlungen an einen ausländischen Anbieter, wenn die gleichen Zahlungen an einen heimischen Anbieter steuerlich absetzbar wären oder die höhere Besteuerung solcher Zinsen.

Die Kommission bittet um Informationen über ähnliche oder andere steuerliche Hindernisse für die grenzübergreifende Gewährung von Hypothekarkrediten, die gegen die im EU-Recht vorgesehene Dienstleistungsfreiheit verstoßen könnten.

## IV HYPOTHEKARISCHE SICHERHEITEN

### Grundbuchregister

- (44) Im Grundbuchregister werden die gesetzlichen Eigentumsrechte an einer Immobilie registriert und bis zu einem gewissen Grad auch festgelegt. Doch wird befürchtet, dass diese Register nicht immer über alle Pfandrechte, die die Eigentumsrechte beeinträchtigen könnten, Aufschluss geben. Die Kenntnis ihres Inhalts und ihrer Funktionsweise ist neben einem leichten Zugang Grundvoraussetzung für grenzübergreifende Hypothekarkreditgeschäfte jeder Art (einschließlich der Finanzierung).
- (45) Von der Kommission wurde dies bereits mit der Finanzierung der Pilotphase des Projekts EULIS<sup>17</sup> anerkannt, das inzwischen abgeschlossen ist und dessen Ziel darin bestand, die Zusammenarbeit zwischen Eigentümern und Kontrolleuren von Registern zu verbessern und den grenzübergreifenden Zugang zu diesen Registern zu erleichtern.
- (46) Die Kommission fragt sich jedoch, ob sie sich auch weiterhin aktiv an der Finanzierung solcher Initiativen beteiligen sollte. Da diese Register von Kreditgebern und Investoren genutzt werden, dürften diese auch ein unmittelbares Interesse daran haben, konzeptionell wie finanziell ihren Beitrag zu leisten.

Vor jeder weiteren Bewertung bittet die Kommission um Stellungnahme zu den genannten Punkten.

---

<sup>17</sup> Zu näheren Einzelheiten siehe [www.eulis.org](http://www.eulis.org).

## Euro-Hypothek

- (47) Die Idee der Euro-Hypothek ist nicht neu. Sie stellt den Versuch dar, ein EU-weit flexibel einsetzbares Instrument für die *Besicherung von Darlehen* für Grundstücke und Gebäude, d.h. für hypothekarische *Sicherheiten* zu schaffen. Ihre Befürworter argumentieren, ihr zentraler Punkt – die Schwächung der Abhängigkeit (Akzessorietät) der Hypothek von der besicherten Forderung – würde die Konstituierung und Übertragung von Hypotheken erleichtern und sich dadurch günstig auf den gesamten Hypothekarkreditmarkt, insbesondere dessen Finanzierung, auswirken.
- (48) Der Kommission ist bekannt, dass in mehreren, von Lehre und Praxis getragenen Projekten derzeit an einem praktikablen Modell für eine Euro-Hypothek gearbeitet wird, das den Marktteilnehmern neben den nationalen Bestimmungen als Option zur Verfügung gestellt werden soll (26. Regelung).<sup>18</sup> Sie wird prüfen, was dort für dieses vielschichtige Thema, das viele angrenzende Bereiche, wie das Sachen- und das Vertragsrecht, berührt, vorgeschlagen wird.

Die Kommission bittet um Stellungnahme zu der Frage, ob die Euro-Hypothek als praktikabel und wünschenswert angesehen wird. Vor einer endgültigen Bewertung wird sie auf jeden Fall erst die Ergebnisse der laufenden Projekte abwarten.

## V FINANZIERUNG VON HYPOTHEKARKREDITEN

- (49) Die EU-Hypothekarkreditmärkte finanzieren sich auf unterschiedliche Weise. Instrumente wie *Pfandbriefe und pfandbriefähnliche Produkte* sowie *hypothekarisch gesicherte Wertpapiere (mortgage backed securities)* spielen sowohl im gesamteuropäischen wie im nationalen Kontext eine wichtige Rolle (wie britische *Mortgage Backed Securities*, dänische *covered bonds* und deutsche Pfandbriefe).
- (50) Von vielen Seiten, insbesondere der Forum Group, wird die Auffassung vertreten, dass die weitere Integration der EU-Hypothekarkreditmärkte durch einen gesamteuropäischen Finanzierungsmarkt erheblich vorangetrieben werden könnte.
- (51) Auch die Kommission tendiert zu dieser Auffassung, hält aber eine eingehendere Prüfung für erforderlich. Gesamteuropäische Finanzierungsmechanismen böten die Möglichkeit, die Finanzierungsquellen auszuweiten, die Liquidität des Markts zu vertiefen und das Risiko zu diversifizieren. Eine weitere Integration auf den *Sekundärmärkten* für die Kreditfinanzierung setzt jedoch eine Integration des *Primärmarkts* voraus. Ein in beide Bereiche hineinreichender zentraler Aspekt ist die Übertragbarkeit von Hypothekarkrediten.

- Die Kommission plant die Einsetzung einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe aus Vertretern der verschiedenen Interessengruppen, die die Notwendigkeit und Art etwaiger Maßnahmen im Bereich der Finanzierung von Hypothekarkrediten (Primär- und Sekundärmarkt) prüfen soll.

---

<sup>18</sup> Ein Beispiel hierfür stellen die „Basic Guidelines for a Eurohypothec“ der Warschauer „Mortgage Credit Foundation“ vom Mai 2005 dar.

- Sie möchte bewerten, inwieweit ein gesamteuropäischer Markt für die Hypothekarkreditfinanzierung mit Hilfe marktgeführter Initiativen (wie Erarbeitung von Standards für die Dokumentation und Festlegung grenzübergreifender Finanzierungsmodelle) gefördert werden kann.

(52) Forum Group und andere Quellen gehen davon aus, dass bei der Hypothekarkreditfinanzierung künftig in zunehmendem Maße auf nicht einlagengestützte Mechanismen zurückgegriffen wird.

Hier bittet die Kommission um Stellungnahme zu der Frage, ob die Hypothekarkreditvergabe zwangsläufig auf Kreditinstitute beschränkt bleiben sollte oder ob – und wenn ja, unter welchen Bedingungen – derartige Kredite auch von Instituten vergeben werden könnten, die keine Einlagen oder rückzahlbaren Beträge entgegennehmen, somit nicht unter die EU-Definition des Kreditinstituts und damit auch nicht unter die entsprechenden Aufsichtsvorschriften fallen.

**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.<sup>19</sup>

**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 Policy<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> Its purpose is to ensure increased consistency within the existing and future contract law related acquis, including on information requirements.

---

<sup>19</sup> See footnote 1 in the body of the Green Paper.

<sup>20</sup> See footnote 3 in the body of the Green Paper.

<sup>21</sup> 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 Directive<sup>22</sup> and related legislation have addressed the main legal barriers to concluding such contracts on-line.

---

<sup>22</sup> Directive 2000/31/EC of 8 June 2000, OJ L 178 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.