

Berlin 08. Februar 2013

**Wohnimmobiliendarlehen
Marktschutz durch Verbraucherschutz
Nachbesserungsbedarf im Trilog**

**Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes
zum Trilog über Wohnimmobiliendarlehensrichtlinie (CARRP)**

Bezugnehmend auf 2011/0062 (COD)

Einleitung

Nachfolgend konzentrieren wir uns auf jene Inhalte, die im Trilog noch Relevanz haben. Grundsätzlich ist es wichtig, die Richtlinie im Zusammenhang mit ihrer ursprünglichen Motivation zu sehen. Grundlagen für einen grenzüberschreitenden Markt gab und gibt es auf absehbare Zeit noch nicht, das wurde ausführlich im Vorlauf des Entwurfes diskutiert und im Grün- und Weißbuch der Kommission begründet.

Grund für die Richtlinie ist aber, dass die Auswirkungen fehlerhafter Verträge, wie es die Finanzmarktkrise in den USA aber auch um ein Haar in mehreren europäischen Ländern gezeigt hat, auch die Märkte in anderen Ländern gefährden.

Dabei steht der Verbraucher im Zentrum, der bei dem ökonomisch bedeutendsten Vertragstyp, den er im Regelfall in seinem Leben abschließen kann, keine Fehler machen darf. Es gilt aber auch, diese Verträge steuerbar zu halten, um sowohl die Mobilität der Verbraucher zu erhalten, als auch die Anpassung an sich ändernde Lebensverhältnisse. Angemessene Verträge die die nötige Flexibilität besitzen, den Ausfall auch bei Änderungen der Lebensverhältnisse nach Möglichkeit zu verhindern, sind die entscheidenden Grundlagen dieses Gesetzgebungsvorhaben.

Verbraucherschutz ist Marktschutz.

Wichtig ist überall,

- dass Verbraucher zuverlässig die für den jeweiligen Markt relevanten Informationen orientiert an den Aspekten der Richtlinie rechtzeitig erhalten und verstehen,
- dass gefährliche Vertragsgestaltungen unterbunden werden und die Gefahr der Überforderung des Einzelnen durch die Verträge sowohl vorvertraglich als auch nachvertraglich auf ein Minimum reduziert wird,
- dass Aufsicht und Marktvorgaben bewirken, dass der beobachteten Abkehr der Ausrichtung von Produkten und Beratung in diesem Markt auf tragfähige Verträge und Finanzierungsmodelle hin auf das bloße Erzielen von Abschlussquoten mit allem Nachdruck Einhalt geboten wird,
- dass die Kreditwürdigkeitsprüfung weniger auf die Eignung des Verbrauchers für die oft komplexen Vertragskonstruktionen von Anbietern abstellt als umgekehrt auf die Eignung des Vertrages für die Bedarfe, die Leistungsfähigkeit und den Zweck des Verbrauchers,
- dass in Bezug auf die Langfristigkeit der Verträge die Mobilität des Verbrauchers im Markt durchgesetzt und erhalten bleibt,
- dass Verbraucher, die ein Darlehen in einem anderen Mitgliedsland aufnehmen, sich auf grundsätzlich auf dieselben Standards verlassen dürfen, ohne dass ihnen die Besonderheiten im anderen Markt verborgen bleiben,
- dass die Finanzaufsichten die Einhaltung der Regeln des Verbraucherschutzes effektiv überwachen und von Amts wegen auch mit den Mitteln der Aufsicht verbindlich durchsetzen.

Die folgenden Punkte sind unsere Ansätze zu den noch punktuellen Änderungsmöglichkeiten im Trilog.

Zu den wichtigsten Anpassungsbedarfen im Einzelnen

1. Begrenzung der Ausnahmen im Anwendungsbereich der Richtlinie (Art. 2)

Viel zu viele Ausnahmen sind vorgesehen. Warum zum Beispiel soll ein Verbraucher bei einem langfristigen Vertrag nicht geschützt sein, wenn der Arbeitgeber der Kreditgeber ist und sowohl das besondere Abhängigkeitsverhältnis als auch die Möglichkeit, dass der Verbraucher seine Stelle wechselt, nicht weniger Schutzbedarf bedeutet?

Als besonders gefährlich erachten wir aber die Kompromissausnahmen des ECON Ausschusses, die es von der Zustimmung des Verbrauchers abhängig machen, ob die Schutzregeln der Richtlinie gelten oder nicht.

Es ist aus gutem Grund Gesetzgebungspraxis der Europäischen Union und auch in Deutschland, Schutzregeln grundsätzlich unabdingbar zu stellen. Denn es steht nicht in der Macht des einzelnen Verbrauchers den Ausschluss abzulehnen, womit der Umgehung Tür und Tor geöffnet wird. Es ist zudem zweckwidrig, den Ausschluss der Vereinbarung der Parteien anheim zu stellen, wenn neben dem Verbraucher ja auch der ganze Markt geschützt werden soll. *Eher sollte man den Mitgliedsländern die Option ohne Bedingung der Zustimmung gewähren, als einen negativen gesetzlichen Präzedenzfall für die Unabdingbarkeit von Verbraucherschutz schaffen – im Prinzip aber sollte auf die Ausnahmen verzichtet werden.*

2. Verhaltensanforderungen an Kreditgeber und Kreditvermittler (Art. 5)

Sowohl der Rat als auch das Parlament haben die Vorgabe der Kommission relativiert, nach der Anbieter nach dem *besten Interesse* des Verbrauchers zu handeln haben. Es ist unzureichend, nur einen Programmsatz als Soll-Vorschrift zu regeln. Produkte und Beratung müssen sich *nachweislich objektiv am Interesse der Verbraucher orientieren*, wenn die Verträge nicht schon von Beginn an gefährdet seien sollen. Dies ist sowohl ein Verbraucherschutz- als auch ein Stabilitätskriterium.

Das gilt auch für die Vergütung von Vermittlern und Mitarbeitern. Es darf *keinerlei Lenkungswirkung für ein bestimmtes Produkt, einen bestimmten Zins oder ein bestimmtes Volumen geben, das von jedweder Art von Vergütung oder Vorteil ausgehen* kann. Die von vielen Unternehmen etablierte Anreizbasis für den Vertrieb von Finanzdienstleistungsprodukten läuft dem Interesse, vernünftige Verträge abzuschließen, immer deutlicher entgegen und ist eine Marktgefahr. Im Immobiliendarlehenssektor ist sie geradezu eine Zeitbombe.

3. Unlauterer Wettbewerb und Kombinationsangebote (Art. 8a Parlament)

Es ist sehr wichtig, dass in jenen streng begrenzten Fällen, in denen Darlehen nur in Kombination mit weiteren Verträgen vergeben werden, sichergestellt ist, dass alle Kostenkomponenten dieser Verträge in den effektiven Jahreszins einbezogen werden müssen. Hier muss jede Umgehung ausgeschlossen sein. Gerade bei kombinierten Verträgen ist es für Verbraucher wichtig, die Kostenbelastung relevant ausgewiesen zu bekommen. Das gilt vor allem auch für die Kosten und Wirkungen von gesonderten Tilgungsinstrumenten. Der Irrtum über Kosten geht nicht nur finanziell zu Lasten der Verbraucher, er gefährdet sowohl individuell als auch kollektiv ihre Solvenz.

4. Relevante vorvertragliche Information – bitte nur mit Anpassungsoption (Art. 9a Parlament/ Art. 11 Rat)

Wir begrüßen es, dass es auch hier eine verpflichtende vorvertragliche Information gibt. Die Frage, wie gut und verständlich die Information Verbrauchern hilft, löst sich aber nicht im politischen Kompromiss.

Auch wir sollten uns vorbehalten, die reformierte ESIS national unter Beteiligung aller Seiten anpassen zu können, Kriterium muss alleine der Nutzen des Verbrauchers im jeweiligen Markt sein.

Vor dem Hintergrund der oben bereits beschriebenen Marktunterschiede ist es sinnfrei einen einzigen Standard wie momentan vorgesehen vorzuschreiben und bestenfalls Anlagen zu nationalen Besonderheiten vorzusehen. Die Information muss aus einem Guss sein. Es reicht, dass die wesentlichen Inhalte als Vorgabe gewährleistet sind und die nationalen Umsetzungen bekannt und diesbezüglich überprüft werden können.

Dem Wunsch aus Großbritannien, ihr dort erfolgreich etabliertes Modell zu erhalten, sollte nicht nur übergangsweise sondern mit einer allgemeinen Option für alle Mitgliedsländer, Optimierungen im Verbund mit allen Interessengruppen gestalten zu können, entsprochen werden.

5. Effektiver Jahreszins (Art. 12 Parlament / Art. 14 Rat)

Die gegenwärtigen Berechnungsvorgaben zum Effektivzinssatz aus der Verbraucherkreditrichtlinie waren nachweislich ungeeignet, zu den in Deutschland existierenden Immobiliendarlehensverträgen einen geeigneten Kostenvergleich zu gewährleisten. So hat es im Sommer 2010 sogar Effektivzinsen unterhalb der Nominalzinsen gegeben, wenn sich im Anschluss an eine 5-10 jährige Festzinsperiode eine Vereinbarung über die Fortführung zu variablen Konditionen befand.

Im Rahmen einer Revision der PreisangabenVO hat man nun richtigerweise eine ergänzende Auslegungsregel hinzugefügt: „*Satz 1 Buchstabe j darf bei der Berechnung des effektiven Jahreszinses nur dann zu Grunde gelegt werden, wenn feststeht, dass nach Ablauf der Sollzinsvereinbarung ein variabler Sollzins vereinbart wird.*“

Diese Lösung ist richtig. Das nach einer Abschnittsfinanzierung die Option der variablen Fortführung vorgesehen wird, ist nicht schädlich für Verbraucher. Aber es wird bis dahin regelmäßig ein neuer fixierter Zinssatz vereinbart sein. Unsere

Empfehlung ist es, diesen Gedanken auch im Trilog zu übernehmen.

Der Rat hat keine Abhilfe zu diesem Problem bisher gestaltet. Die problematische Vorgabe der Verbraucherkreditrichtlinie steht dort jetzt in Buchstaben e) statt j). Das Parlament sieht vor, im Fall nur zeitweise fixierter Zinssätze, nur auf den fixierten Zinssatz abzustellen. Letzteres würde zwar das Problem in Deutschland lösen, aber andere europäische Verbraucher gefährden. Denn in einigen Ländern werden feste Konditionen nur für sehr kurze Zeiträume gewährt, wie etwa ein halbes bis zwei Jahre.

Die neue Regelung in der Preisangabenverordnung vermeidet dies und kann damit Grundlage für eine bessere Lösung gewähren, auch auf EU-Ebene.

Schließlich müssen auch die Parameter und Vorgaben über die Einbeziehung von **Kombinationsprodukten** noch in die Berechnungsformel eingearbeitet werden. Für Tilgungsinstrumente fehlt dazu zur Formel des Anhangs I etwa eine Ergänzung zur Variablen D, dass dort auch die Summe der Kosten der obligatorischen Spar-/bzw. Anlageprodukte entsprechend einzubeziehen sind. Soweit im Sinne des Vorschlags zu Art. 8a kombinierte Produkte zugelassen werden, sollte auch explizit die Pflicht bestehen, deren Kosten hier einzurechnen.

6. Kreditwürdigkeitsprüfung (Art. 14 Parlament / Art. 15 Rat)

Viel zu sehr vertraut man aus unserer Sicht in der EU auf die Möglichkeit, relevant vor allem durch Datenbankabfragen, die Kreditwürdigkeit des Verbrauchers prüfen zu können. In Märkten mit mehr als einer staatlichen Datenbank ist es damit schon dem Zufall der Auswahl des richtigen Kreditbüros geschuldet, wie akkurat und zutreffend nur allein die Daten für eine solche Fremdbewertung sind, geschweige denn die Bewertung selbst.

Bei derart langfristigen Verträgen ist es aber auch für Kreditgeber viel zu spekulativ, Wahrscheinlichkeiten zum Ausfall aus statistischen Eigenschaften abzuleiten, daher werden dingliche Sicherheiten berücksichtigt, die unabhängig von der dauerhaften Zahlungsfähigkeit des Verbrauchers den Darlehensgeber absichern.

Für den Datenaustausch fehlt es nach wie vor an Datenschutzmechanismen, die etwa die Korrektur fehler- oder zweifelhafter Daten und Annahmen auch grenzüberschreitend verbindlich vollstrecken. Dies muss mindestens im Rahmen der parallelen Neugestaltung des EU-Datenschutzrechts erfolgen und es erscheint wichtig, dass beide Vorhaben sich hierzu koordinieren.

Um schematischen Diskriminierungen durch vorgeblich statistisch vermutete Gefahren entgegenzuwirken, ist es mindestens erforderlich, die Verbraucher stets über die genauen Gründe der Ablehnung nach Datenbankauswertungen zu informieren. Bei fehlerhaften Daten und Annahmen sollte ein Ausgleichsanspruch verbindlich vorgeschrieben sein, das kann auch ein Anpassungsanspruch des so fehlerhaft geschlossenen Kreditvertrags sein. Rein automatisierte und so nicht nachprüf- und revidierbare Entscheidungen sind zu unterbinden.

Nicht der Verbraucher, sondern das ihm angebotene Produkt ist daraufhin zu überprüfen, ob es in Bezug auf die konkreten finanziellen Möglichkeiten des Einzelnen geeignet ist, von ihm ohne schon vorgegebene Überforderung erfüllt werden zu können, finanzielle Puffer und flexible Anpassungsfähigkeit bei

wesentlichen wirtschaftlichen Änderungen eingeschlossen. Datenbanken können dies nie für sich leisten.

Europäisch gedacht, müssen wir dabei auch an jene Länder denken, in denen quasi jeder Verbraucher auf einen geeigneten Vertrag angewiesen sein kann, um sein Grundrecht auf Wohnung wahrnehmen zu können – in Ermangelung eines Mietmarktes.

7. Objektive Beleihungswertprüfung (Art. 14a Parlament)

Wir unterstützen den Vorschlag des Parlamentes. Der Schrottimobilienskandal in Deutschland hat die Bedeutung korrekter Einbeziehung realistischer Beleihungswerte unterstrichen, als Verbraucher mit Darlehen weit über dem realen Wert der Immobilie in eine finanzielle Falle gelockt worden sind. Wenn ein Immobiliendarlehensvertrag scheitert, sollte mindestens ein Löwenanteil der offenen Forderung aus der Verwertung des Objektes geleistet werden können. Sonst folgt der Katastrophe des Verlustes des Heims auch noch eine langfristige Überschuldung. *In diesem Kontext fordern wir ergänzend zu den Forderungen unserer EU-Kollegen, dass dem Verbraucher ermittelte Beleihungswerte stets auch mitzuteilen sind, sowohl vor- als auch nachvertraglich.*

8. Datenbankzugang – aber nur kontrolliert (Art. 16 Parlament / Art. 17 Rat)

Unter Bezugnahme auf die Ausführungen oben zu Ziffer 6 unterstützen wir den Entwurf des Parlamentes, die Aufsicht über die Auskunftseiten vorzuschreiben. Da es im Rahmen des europäischen Erfahrungsaustausches zu Tage trat, dass ganz unterschiedliche Verbrauchergruppen in den einzelnen Mitgliedsstaaten ausfallgefährdet sind, macht es keinen Sinn, andere Daten als sogenannte negative Daten über eingetretene Ausfälle bzw. ihr Nichtvorliegen auszutauschen. Diese Begrenzung sollte vorgesehen werden.

9. Unabhängige Beratung heißt Beratung im Lager des Verbrauchers (Art. 17 Parlament / Art. 18 Rat)

Unabhängige Beratung darf sich in keiner Weise von Anbieterinteressen am Produktvertrieb beeinträchtigen lassen. Ein Berater im Lager des Verbrauchers sollte stets den ganzen Markt im Blick haben, soweit es in diesem geeignete Produkte für den Verbraucher geben kann. Jegliche Vergütung oder sonstige Vorteile von Anbietern lehnen wir in diesem Kontext strikt ab. Dies auch vor dem Hintergrund der Diskussion über Berater im Kapitalanlagebereich.

10. Fremdwährungskredite und variable Zinsen – ein Hochrisiko-Konzept (Art. 18a Parlament)

Auch in Deutschland sind Fremdwährungskredite bekannt, etwa im süddeutschen Raum mit Darlehen in Schweizer Franken, wenn auch deutlich weniger prägnant als in anderen Mitgliedsstaaten. Es ist wichtig und richtig, dass das Parlament Vorschriften aufnimmt. Es reicht aber nicht, den Verbraucher nur über sein Risiko zu informieren, vor allem wenn in vielen Märkten gar keine bezahlbaren Darlehen in der Heimatwährung verfügbar sind.

Wir wenden uns mit BEUC gegen die Zulassung von Darlehen in anderen Währungen als denen, in denen der Verbraucher sein Einkommen erzielt. Es ist zu gefährlich, wenn Wechselkurschwankungen zur Überforderung führen.

Das gleiche gilt für variable Darlehen. Während Kreditgeber hier stets Mindestzinssätze vorsehen, um ihre Interessen zu schützen, fehlt es gravierend an der Vorgabe von Höchstzinssätzen, um die Leistungsfähigkeit des Verbrauchers abzusichern.

Vor der Perspektive des erlebten Kettenausfalles von Verbrauchern in den USA und den Gefahren, die in einigen europäischen Märkten dazu auftraten, ist es für uns völlig unverständlich, wie nach den erkannten Marktgefahren im Immobiliendarlehensbereich noch keine Regelung hierzu gestaltet wurde. Auch aus deutscher Perspektive im Festzinsmarkt müssen wir ein Interesse daran haben, dass ein neuerlicher Serienausfall von Verbrauchern in einem europäischen Nachbarland grundlegend ausgeschlossen wird. *Ohne diese Regelung hat die Richtlinie ein wesentliches Ziel verfehlt.*

11. Vorfällige Rückzahlung (Art. 18 Parlament / Art. 19 Rat)

In der parlamentarischen Diskussion wurde festgehalten, dass auch im Interesse der Mobilität und Flexibilität Verbraucher bei diesen langfristigen Verträgen ein Recht auf vorfällige Rückzahlung benötigen – und dass sie bei der Ausübung keinesfalls dafür „bestraft“ werden sollen.

Der deutsche Verbraucher wird aber mit den Kompromissvorgaben bestraft. Obwohl deutsche Verbraucher als einzige in Europa in vollem Umfang das ökonomische Interesse des Kreditgebers bei einer vorfälligen Rückzahlung entschädigen müssen, wird ihnen das Recht hierzu – entgegen der Grundaussage – auch weiterhin verwehrt.

Die vom Parlament vorgesehene Bedingung für ein legitimes Interesse bei Festzinsdarlehens sollte entfallen.

Zinsschwankungen sind kein ökonomischer Grund für einen vorzeitigen Vertragswechsel. Dies würde sich schon wegen der hohen Kompensation bei uns überwiegend nicht lohnen. Daher ist das kein Grund, das Recht auf Rückzahlung zu beschränken. Schon heute muss das Finanzierungssystem ungeplante Rückzahlungen etwa wegen Umzuges hinnehmen und kann diese abfedern.

Wichtig sind Vorgaben zu einer transparenten und geregelten Abrechnung der Entschädigung. Wer Ersatz fordert, muss diesen nach anerkannten Grundsätzen und nachvollziehbar abrechnen. (Die Details wären dem nationalen Gesetzgeber vorzubehalten.)

Ansonsten unterstützen wir den Ansatz des Parlamentes, weil er die unterschiedlichen Ansätze in den Mitgliedsländern achtet und erhält, die sich meist im Interesse der Verbraucher sinnvoll herausgebildet haben und die viel mit den Besonderheiten dieser Märkte zu tun haben.

Wichtig ist es aber auch, die vom Berichterstatter eingeführten Ideen eines Wechsels der Sicherheit oder des Kreditnehmers – das Interesse des Kreditgebers während – weiter zu verfolgen. Mobilität ist in der heutigen Arbeitswelt wichtig. Die Vorstellung einen hohen Preis dafür zu zahlen, wenn man mit einem Immobiliendarlehen gebunden ist, ist nicht zeitgerecht und kann das Immobiliendarlehen als solches nur unattraktiver machen. Die Möglichkeit, dass ein geeigneter Käufer Objekt und Darlehen übernimmt oder dass der Kreditnehmer sein Darlehen auf ein neues Objekt „umzieht“, sollten nicht aus den Augen verloren, sondern gesetzlich gefördert werden.

12. Verbraucher dürfen nicht verkauft werden – „Risikobegrenzungsgesetz II“ (Art. 18a Parlament)

Anders als bei den vorgehend genannten Transferoptionen sprechen wir uns vehement gegen die Möglichkeit im besagten Artikel aus, Kreditverträge einfach an andere Kreditgeber weiterreichen zu können. Dies würde das Ende der Marktwahl für Verbraucher bedeuten, die neben der Auswahl der Konditionen eines Vertrages auch schauen, mit wem sie sich langfristig binden wollen. Es wäre verheerend, wenn sich Kreditgeber mit schlechter Reputation ihre Kunden einfach aufkaufen könnten und Verbraucher jegliche Marktmacht verlören, sich gezielt gegen einen Anbieter aussprechen zu können.

Das Problem ist in Deutschland durch die Heuschrecken-Käufe von noch laufenden Darlehensverträgen vor 2008 bestens bekannt und wurde über das Risikobegrenzungsgesetz noch gerade rechtzeitig vor dem Ausbruch der Finanzmarktkrise begrenzt. Vor dem Hintergrund des einmaligen Konsenses aller Fraktionen des Bundestages bei diesem Gesetz ist es umso wichtiger, ein Aufweichen dieser Praxis über die Vorgaben einer europäischen Richtlinie zu verhindern.

Die Übertragung des Vertrages und damit auch des ansprechbaren Vertragspartners sollte nur zulässig sein, wenn der Verbraucher zustimmt beziehungsweise das Recht erhält, im Falle einer solchen Übertragung zu einem neuen Kreditgeber seiner Wahl zu wechseln.

Davon sind nicht Optionen des Austausches bei der Refinanzierung betroffen, solange der handlungsfähige Ansprechpartner für den Verbraucher nicht wechselt.

13. Sanierung geht vor Vollstreckung (Art. 18b Parlament)

Wir unterstützen vorbehaltlos den Vorschlag des Parlamentes, diese grundsätzliche Vorgabe in die Richtlinie aufzunehmen. Sie ist Grundlage des Zieles, Wohnimmobilienkreditverträgen bestmöglich zum Erfolg zu verhelfen, auch durch Phasen ökonomischer Schwierigkeiten. Dies ist auch der herausragenden Bedeutung dieser Verträge für Verbraucher geschuldet, denn es sind die ökonomisch wichtigsten und sie betreffen unmittelbar den Lebensmittelpunkt der Verbraucher und ihrer Familien.

Wir verweisen auch auf die Stellungnahme von **BEUC** (siehe Anlage) und die dort referenzierten Übersichten zu den aktuellen Inhalten der Vorschläge aus Parlament und Rat, auf die sich auch diese Stellungnahme bezieht.

Anlage – BEUC Position und Übersichten

Directive on credit agreements relating to residential property

Consumer's remarks for trilogue

The primary goal of the proposed Directive on credit agreements relating to residential property was to ensure the proper functioning of mortgage credit everywhere in the EU by protecting consumers from taking out wrong credit agreements due to a lack of information and comparison tools, wrong incentives for marketing and "advice" by providers and intermediaries, lack of creditworthiness assessment, lack of market surveillance in some Member States (no public authorities in charge of consumer protection) and unsuitable contracts putting at risk the consumers' ability to repay. The consumer protection has been enhanced with the proposals made by the ECON's rapporteur who has added provisions on property valuation, provisions facilitating consumers' mobility and preventing them from defaulting. Harmonising mortgage credit markets that run in very different and sometimes incompatible manners has not been considered as a priority for the moment.

With this objective in mind, the trilogue is an opportunity to cover all important aspects of consumer protection mentioned above. If we do not get a strong consumer protection, this legislative proposal will also fail to provide favourable conditions for the proper functioning of the mortgage market.

The most important tasks we see with the current Parliament draft and the Council general approach are:

Scope: Delete exemptions that allow circumvention of the protective rules

The Parliament and Council texts introduce a number of exemptions which we believe can create a dangerous incentive for creating mortgage products that fall outside the scope of the Directive. This goes against the entire aim of the Directive.

For example, credit agreements in the form of overdraft facilities are a common type of mortgage in e.g. the UK (e.g. in the form of offset mortgages). We do not believe that such mortgages should be exempt from the scope of the Directive.

Credit granted by employers is, for example, not less dangerous to consumers than other forms of credit; furthermore, consumers may quit a job and should not be left less protected compared to any other credit provider. The same may apply with low rate or deferred credit contracts.

The reference to court settlements is also detrimental with regard to some practices in common law, where courts may be acting to clarify contracts. There is no reason to exclude buy-to-let credits: many consumers who do not trust financial investments buy a house (or apartment) to rent in order to supplement their pensions. Such transaction does not make them sophisticated borrowers who do not need protected. If the goal of this legislative proposal is to protect consumers, there shouldn't be any exemptions with regard to amount/rate or users of credit contracts as long as they are still defined as being consumers.

It is equally important to avoid any provisions that foresee exemptions based on the consumer consent; there is a risk that the consumer's consent is obtained without he realizes the rights being waived. The imperative nature of provisions on consumer protection has always been the foundation of legal provisions in the consumer protection area. While it may be left to the Member States to transpose some exemptions, it should never be provided by law that it is to the consumers to agree to exemptions. Moreover, such a provision would constitute an unacceptable precedent in the European legislative corpus of consumer protection.

Parliament (Art 2)	Council (Art 2)
<ul style="list-style-type: none"> o <u>Exemptions</u>: (1) credit granted by an employer to his employees as a secondary activity where the credit is free of interest or at rates lower than those prevailing on the market; (2) agreements to defer credit agreements for a period of no more than 6 months; (3) outcome of a settlement reached in court; (4) in the form of overdraft facilities. o <u>MS option to exempt</u>: (1) credit agreements exceeding a certain amount (to be defined by the MSs); (2) buy-to-let, where the consumer accepts to be exempted; (3) credit to 	<ul style="list-style-type: none"> o <u>Exemptions</u>: (1) credit granted by an employer to his employees as a secondary activity where the credit is free of interest or at rates lower than those prevailing on the market; (2) credit granted free of interest and without any other charges; (3) outcome of a settlement reached in court; (4) credit granted with a general interest purpose. o <u>MS option for partial exemption</u>: (1) buy-to-let (from Art 9, 10, 11, 13(1)(a) 15(4) and Annex II); (2) credit agreements secured by a mortgage or another comparable

<p>be repaid within 12 months, where the consumer accepts to be exempted; (4) credit granted with a general interest purpose.</p>	<p>security the purpose of which <u>is not</u> to acquire or retain the right to immovable property (from Art 9, 11 and Annex II).</p>
<p><i>BEUC proposal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Delete exemptions and Member State options to exempt certain credit agreements from the scope of this Directive.</i> 	

Conduct of business obligations when providing credit to consumers

There is a need to reinforce the provisions concerning interfering remuneration schemes with the best interest of consumers. The Commission's proposal has correctly identified a serious market problem on the way providers create new products and market them to consumers and as such we strongly support the Commission's original text. While it might be difficult to define what 'the best interest' may be, it is of utmost importance to define a general duty to create and offer credit products that meet the interests, needs, as well as capabilities of consumers.

Parliament (Art 5)	Council (Art 5)
<ul style="list-style-type: none"> ○ The creditor or the credit intermediary should act honestly, fairly, transparently and professionally taking due account of the rights and interests of the consumer. ○ Where <u>advisory services are provided</u> the remuneration structure should not be contingent on individual product results or sales targets. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ The creditor, the credit intermediary or appointed representatives act honestly, fairly and professionally, taking into account the interest of the consumer. ○ Remuneration structure should not impede compliance with the principles referred to in para 1.
<p><i>BEUC proposal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>"Taking due/into account" is too vague. It should be replaced with "have a responsibility to act on the best interest of the consumer".</i> • <i>Remuneration should be product neutral. In particular, no employee or intermediary should, under any circumstances, be paid a fee or a commission dependent on the rate or the type of credit product signed with the borrower. Second point of the EP proposal above should apply to creditors' staff and all intermediaries independently of whether or not the product sale is accompanied by advisory service.</i> 	

Tying and related unfair commercial practices

In the Parliament draft, tying is permitted in cases where the ancillary products are considered a fully integrated part of the credit; then the cost of these tied products must be reflected with the APRC provisions in Art 12 and in Annex I accordingly.

This includes savings products that are to be concluded even prior to the credit contract if that is the condition to obtain the credit contract.

Parliament (Art 8a)	Council
<ul style="list-style-type: none"> ○ Tying shall be prohibited, and bundling permitted ○ Tying may be permitted only where the ancillary product is a fully integrated part of the credit or whose only purpose is to accumulate capital to repay or service the credit, or to conclude a separate credit agreement in conjunction with a shared-equity credit agreement. 	
<p><i>BEUC proposal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Adopt the Parliament proposal on tying.</i> • <i>Member States should be able to limit bundling if the bundled practice does not provide overall financial benefit to the consumer.</i> • <i>Ensure that the cost of all ancillary products is included in the APRC calculation.</i> 	

Pre-contractual information: Keep pre-contractual information relevant for consumers

BEUC agrees to the concept of pre-contractual information on the basis of the ESIS, yet there is sound reason not to fully harmonise the pre-contractual information sheet due to the variety of existing national markets. Furthermore some Member States such as the UK already have standardised documents for pre-contractual information which work very well. E.g. research carried out by the Commission in 2008 shows that UK consumers have a better understanding of the Key Facts Illustration sheet currently used in the UK than the proposed ESIS¹.

Moreover, the final ESIS will be different from the one in the Commission's proposal as a result of the many amendments in the EP and Council. This means that the final ESIS will not have been tested on consumers. We do not believe it is sensible to force Member States to introduce a document which has not been properly tested.

Concise and relevant information to consumers should rank higher than attempts to harmonise the information. It is essential that the information is provided in the best relevant way in each Member State. Rather than allowing Member States to continue using their existing pre-contractual information sheet for a limited period of time, it would be better to allow them to keep their existing good information sheets and to develop them.

Furthermore we would like to raise attention on the specificity of the Danish mortgage market where information on interest rates and some other information

¹ See p. 84: http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/PCI_final_report_22Feb2008_en.pdf

cannot be provided before enacting the credit contract. This issue shows that it is of utmost importance not to fully harmonise the standard information sheet.

Parliament (Art 9a)	Council (Art 11)
<ul style="list-style-type: none"> o Flexibility with regard to the pre-contractual information sheet allowed only for 5 years (Art 2) o The consumer will have 14 days to compare the offers: either as a period where the offer remains binding on the creditor before the signing of the credit agreement or as a right of withdrawal without further costs. 	
<p><i>BEUC proposal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Allow flexibility with regard to the pre-contractual information if a more suitable national information sheet agreed by all stakeholders including consumer representatives already exists at national level.</i> • <i>14 day validity period of the pre-contractual information sheet is not compatible with the Danish market. This provision should be adapted to national specificities.</i> 	

APRC calculation: Keep the APRC relevant and comparable

Even if the definitions provided by the Parliament and Council are different, both miss the adequate inclusion of tied products' costs, like with saving contracts (see Art 8a of the Parliament draft). It is against the concept of an APRC not to include known costs as those of opening and maintaining an account as this will diminish consumers' ability to compare products even if these fees are stated extra. It is not adequate to simply define a temporarily fixed rate to apply for the APRC of the whole contract as ruled by the Parliament, as this will mislead consumers (see practices found in some Member States on very short fixed interest rates. It is not adequate to simply keep the rule of the Consumer Credit Directive as this provision has turned out not to create comparable results in Germany for instance. In the Annex I it may be necessary to amend parameter D of the formula to define "the amount of repayment or payment of charges or amount of obligatory savings/investments."

Parliament (Art 12)	Council (Art 14)
<ul style="list-style-type: none"> o The costs of opening and maintaining an account, of using a means of payment <u>may not</u> be included in the APRC. o APRC calculation not adapted to include the costs of combined products (credit/savings). o Where a fixed borrowing rate is agreed just for a limited period, a single APRC can only be calculated for the fixed period. 	<ul style="list-style-type: none"> o The costs of opening and maintaining an account, of using a means of payment shall be included in the APRC. o APRC calculation not adapted to include the costs of combined products (credit/savings)? o No provisions to adapt APRC calculation for fixed rate periods.

<p><i>BEUC proposal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Costs of all ancillary products should be included in the APRC calculation. Add the following to the explanation of parameter D of the formula in Annex I to ensure that all the costs of tied products are covered: "...or amount of obligatory savings/investments".</i> • <i>The Parliament proposal regarding the APRC based on a fixed borrowing rate agreed for a limited period should be refined so as to not mislead consumers, e.g. very short fixed interest rates.</i> • <i>Extra costs arising from Parliament's proposal on allowed tying need to be always included in the APRC formula (see our amendment proposal to Art 8a of the Parliament draft).</i> 	

Creditworthiness assessment

Different proposals have been made with regard to the assessment of creditworthiness in Art 14 and Art 15 of the Parliament's and Council's drafts. We much prefer the Commission's original proposal and are concerned that both MEPs and Member States have watered down the articles significantly.

Consumers should have the right to request for credit decisions to be manually reviewed and should also have the right to be informed immediately and without charge for the reasons why a mortgage is rejected. The Parliament text is better than the Council text, but we still believe that the Commission's text provides the best protections for consumers. In all cases fully automated creditworthiness assessment should be prohibited as such type of assessment is not adequate to really assess the financial capacity of a specific borrower to repay his loan; it often leads to errors particularly harmful for consumers who are provided with wrong credit contract or discriminated by barring them from accessing better credit opportunities.

It should be disallowed to cancel these contracts but obligatory – at the cost of the provider – to adapt them to the needs of the borrower. Default of payment is to be prevented.

Parliament (Art 14)	Council (Art 15)
<ul style="list-style-type: none"> o Credit should be granted only if the creditworthiness assessment indicates that the obligations resulted from the credit agreement are likely to be met in the manner required under that agreement. o If wrong creditworthiness assessment – not to cancel or alter the credit agreement to the detriment of the consumer afterwards. 	<ul style="list-style-type: none"> o Credit should be granted only if the creditworthiness assessment indicates that the obligations resulted from the credit agreement are likely to be met in the manner required under that agreement. o Inform the consumer about the rejection.

BEUC proposal:

- *Inform the consumer about the reasons for the rejection.*
- *Provide clarity as to what happens in case of wrong creditworthiness assessment.*
- *Prohibit fully automated creditworthiness assessment.*

Objective property valuation

As long-term credit contracts can never exclude situations of failure of a borrower many credit contracts relating to residential property rely on the property as security. Adding provisions on the obligation to carry out only independent and objective property valuation is crucial for consumers.

Parliament (Art 14a)	Council
<ul style="list-style-type: none"> o Member States shall require that internal and external appraisers carrying out such valuations are professionally competent and sufficiently independent. 	
<p><i>BEUC proposal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Adopt the Parliament's proposal on property valuation.</i> 	

Database access: exchange of data must be properly controlled

Credit registers and credit bureaus need adequate supervision. EBA should contribute to this supervision for exchanges cross-border. We deem it necessary to restrict information exchanged to those strictly relevant for the assessment and undoubtful in meaning.

Parliament (Art 16)	Council (Art 17)
<ul style="list-style-type: none"> o Non-discriminatory access for all creditors to databases. o Credit registers must be adequately supervised by national competent authorities and EBA should contribute to the supervision of credit registers that operate cross-border (Art - 19d) 	<ul style="list-style-type: none"> o Non-discriminatory access for all creditors to databases.
<p><i>BEUC proposal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Adopt the Parliament's proposal on supervision of credit registers.</i> • <i>Limit cross-border data exchange to negative credit data only.</i> 	

Standards for advisory services need to be clear and exclude conflicts of interest

The term ‘independent advice’ should not be spoiled. Independent advice should always be provided on behalf and in the interest of the consumer. Independence needs to apply to the whole or almost the whole market to exclude concentration on some providers, which would render the advice biased. We welcome the option to limit the use of the term advisor. This should clearly separate the selling of credit contracts, the advice on best choice credit contracts and the proceedings of assessment and information on the ability of the consumer to meet the financial capabilities of the contract as well as the suitability of the contract to the declared use by the consumer.

Parliament (Art 17)	Council (Art 18)
<ul style="list-style-type: none"> o Not tied intermediaries or appointed representatives should consider a sufficiently large number of credit agreements available on the market. o Independent advisors must not be remunerated at all by one or more creditors or must be remunerated by a number of creditors representing at least a majority of the market given that the remuneration does not incentive the creditor to act against the best interests of consumers. 	<ul style="list-style-type: none"> o Not tied intermediaries and appointed representatives should consider a sufficiently large number of credit agreements available on the market and recommend the most suitable credit agreement or several suitable credit agreements for the consumer’s needs, financial situation and personal circumstances. o MS option to prohibit the use of the term ‘advice’ and ‘advisor’ or similar terms when the advisory services are provided by creditors, tied intermediaries, appointed representatives of tied intermediaries.
<p><i>BEUC proposal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Independence needs to apply to the whole or almost the whole market to exclude concentration on some providers. The independence of advisors must not be inflicted by remuneration structures.</i> 	

Foreign currency loans and variable interest rates

It does not need explanation given the experiences of Spain that the aspect of consumers failing to adapt to the development of variable interest rates as well as variations of rates due to foreign currency exchange rates is one of the imminent dangers of this market (see Latvia, Hungary, Austria...). We are disappointed that this topic has been missed by the Council, and the Parliament draft does not restrict the risk of variable rates but only informs about it. If adequate secure products are not available on the market or available only at costs that consumers cannot meet, it is of no use to inform them that they are about to potentially ruin themselves but have no choice (why Spanish consumers are only offered variable rates when more than 90% of French and Belgian consumers take out fixed rate loans?). Furthermore, it needs to be taken into account that there are Member States where consumers have no choice but to buy property in order to provide for adequate

housing of their families as a market of adequate rented homes is not developed compared to in other Member States.

Furthermore, the European Union is missing an opportunity to provide for blocking instruments to halt dangerous developments on the market with interest rates. Thus there are no instruments to fight mass defaults. As lenders set floors for variable interest rates it is only fair to set rules for them to provide for compulsory ceilings of variable interest rates as well. Anything else will not prevent contracts from mass defaults as the ability of consumers to meet rising interest rates is limited.

Parliament (Art -18a)	Council
<ul style="list-style-type: none"> o Consumer shall have the right to convert the loan into an alternative currency, in accordance with a transparent method disclosed to the consumer in pre-contractual information. o In the case when the total credit amount in the national currency is not limited by any caps, a scenario should be provided to the consumer based on the assumption, that the national currency loses 20 % of value in relation to the currency of the loan. o In cases where the variable interest rate is not limited by any caps, a best and worst-case scenario should be provided to the consumer based on data of the interest rate fluctuations during last 20 years or since the underlying data for the calculation of the interest rate is available. 	
<p><i>BEUC proposal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Prevent selling of foreign currency loans to consumers.</i> • <i>Cap variable interest rates. If Member States do not define general caps on variable interest rates, they should ensure that all lenders specify a maximum cap, which may take different forms, e.g. absolute figure or be related to an index.</i> 	

Early repayment right and mobility need to be ensured

Consumers should always have a right to early repayment. With increasing long-running credit contracts and today's need for mobility we need effective rules on the ability to early repay loans as well as to move contracts to new properties or new borrowers at reasonable costs. While we welcome transparency as regards the calculation of repayment compensation, we think that the need to guarantee the early repayment right should not be watered down by options offered to Member States to restrict this right.

As consumer mobility may become very expensive it is of utmost importance that the Parliament's proposal to allow the transfer of credit agreement from one property to another one is considered.

Parliament (Art 18)	Council (Art 19)
<ul style="list-style-type: none"> o The consumer shall be clearly and fully informed of the right of early repayment and of the amount of the compensation or of the transparent method for its calculation before signing the contract. o Where the early repayment falls within a period for which the borrowing rate is fixed Member States may provide that the exercise of the right referred to in paragraph 1 is subject to certain conditions and without prejudice to the right of creditors in accordance with paragraph 2. In this case the exercise of the right may be subject to the existence of a legitimate interest on the part of the consumer whose nature shall be specified by Member States. o Member States may opt for caps on the compensation payable under paragraph 2 or maximum periods after which such compensation may no longer be claimed by the creditor. 	<ul style="list-style-type: none"> o Where a consumer seeks to discharge his obligations under a credit agreement prior to the expiry of the agreement, the creditor shall provide the consumer with the information on implications for the consumer of discharging his obligations prior to the expiry of the credit agreement and clearly set out any assumptions used. Any assumptions used shall be reasonable and justifiable. o If the early repayment falls within a period for which the borrowing rate is fixed, Member States may make the exercise of the right subject to the existence of a special interest on the part of the consumer.
<p><i>BEUC proposal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Consumers should always have right of early repayment.</i> • <i>The Parliament's proposal as regards the transfer of credit agreement from</i> 	

<p><i>one property to another one should be considered (Art 18a of the Parliament draft).</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Adopt the Parliament's proposal with regard to Member State option on compensation caps.</i>

Flexible and reliable markets: Do not sell consumers' ability of market choice!

We are strictly against the provisions of Article 18a of the Parliament draft stating a new possibility for creditors to transfer credit agreements to other creditors, which is disrespectful of consumer choice of their contractual partner. While we agree that refinancing contracts might need to shift some of the risk in the background to further entities, contractual partner of choice should always be respected. It is more than conditions that are in the interest of consumers relating to their contractual partner. The consumer has decided against a specific lender or if a lender has misbehaved considerably towards consumers this rule might allow any lender to buy up consumers if they fail to get their trust on the market. We are highly critical of this provision as it is not in line with the idea of competition in a free market. Alternatively consumers do need an option to quit a contract without compensation to change to a new creditor of choice should a lender change him to another provider. We doubt that such a provision is in line with the major principles of the contracts of the European Union.

Parliament (Art 18a)	Council
<ul style="list-style-type: none"> o Possibility for creditors to transfer credit agreements to other creditors. 	
<p><i>BEUC proposal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>The creditor should not be able to transfer credit agreements or portfolios of credit agreements to other creditors without consumer's consent and without giving the consumer the choice to switch to a new creditor of his choice.</i> 	

Arrears and foreclosure: No default without attempts to rescue a contract

We welcome the Parliament's proposal of Article 18b on attempts to resolve the position before initiating foreclosure proceedings. Responsible lending includes this principle, as well as the market needs it to prevent the consequences of default.

Parliament (Art 18b)	Council
<ul style="list-style-type: none"> o Creditors shall exercise reasonable forbearance and make all other reasonable attempts to resolve the position before initiating foreclosure proceedings. o Any charges to compensate damages for default to be paid by the consumer should be proportionate to the costs 	

incurred by the creditor.	
<p><i>BEUC proposal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Adopt the Parliament's proposal on arrears and foreclosure.</i> 	

Powers for the host supervisor

We welcome the Parliament's and Council's proposal to allow the host Member States to establish the minimum knowledge and competence requirements for creditors or credit intermediaries passporting into a Member State by setting up a branch. As for creditors or credit intermediaries passporting into another Member State under the freedom to provide services, we support the Parliament's position which allows host Member State to establish several of the knowledge and competence requirements.

We believe that host regulators should be allowed to supervise firms passporting in via branches and under the freedom to provide services in order to ensure that consumers are adequately protected.