

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 12 lipca 2018 r.

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie minimalnego pokrycia strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych

(CON/2018/32)

(2019/C 79/01)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniach 20 i 24 kwietnia 2018 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wnioski odpowiednio Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej o wydanie opinii w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do minimalnego pokrycia strat z tytułu ekspozycji nieobsługiwanych⁽¹⁾ (zwanego dalej „projektem rozporządzenia”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 tiret pierwsze oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jako że projekt rozporządzenia zawiera postanowienia wchodzące w zakres kompetencji EBC, który obejmuje zadania Europejskiego Systemu Banków Centralnych w zakresie przyczyniania się do należytego wykonywania przez właściwe organy polityk w odniesieniu do stabilności systemu finansowego zgodnie z art. 127 ust. 5 Traktatu, a także zadania powierzone EBC zgodnie z art. 127 ust. 6 Traktatu dotyczące polityk związanych z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Uwagi ogólne

EBC popiera projekt rozporządzenia, który stanowi część przygotowanego przez Komisję Europejską pakietu środków mających na celu rozwiązanie problemu ekspozycji nieobsługiwanych w Unii. Środki te proponowane są w następstwie przyjęcia kompleksowego „Planu działania na rzecz rozwiązania problemu kredytów zagrożonych w Europie”⁽²⁾ przyjętego przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. Projekt rozporządzenia ma być odpowiedzią na potencjalne ryzyko związane z akumulacją w niewystarczającym stopniu zabezpieczonych ekspozycji nieobsługiwanych w przyszłości. Projekt rozporządzenia stanowi także ważną część wysiłków podejmowanych przez Unię w celu redukcji ryzyka w ramach systemu bankowego. Z wielu powodów ograniczanie wysokiego poziomu ekspozycji nieobsługiwanych było jednym z priorytetów nadzorczych EBC od momentu powstania Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego⁽³⁾. Po pierwsze, ekspozycje nieobsługiwane obciążają bilanse banków, ograniczając ich zyski. Po drugie, ekspozycje nieobsługiwane są elementem rozpraszającym dla banków i stanowią obciążenie dla ich zasobów. Po trzecie, ekspozycje nieobsługiwane podważają zaufanie inwestorów do banków. Ponadto wewnętrzne analizy EBC wskazują, że w ostatnich latach banki o wysokich poziomach ekspozycji nieobsługiwanych konsekwentnie pozyczały mniej niż banki o kredytach wyższej jakości, udzielając tym samym mniejszego wsparcia przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym oraz gospodarce w ogólności⁽⁴⁾. Co więcej, wysokie poziomy ekspozycji nieobsługiwanych stanowią problem z perspektywy makroostrożnościowej i często wpływają na całe gospodarki.

⁽¹⁾ COM(2018) 134 final.

⁽²⁾ Dostępny na stronie internetowej Rady pod adresem: www.consilium.europa.eu.

⁽³⁾ Zob. przemówienie Danièle Nouy, przewodniczącej Rady ds. Nadzoru EBC, oraz Sharon Donnery, przewodniczącej grupy wysokiego szczebla EBC ds. kredytów zagrożonych, pt. „Introductory remarks to the public hearing on the draft addendum to the ECB guidance to banks on non-performing loans”, Frankfurt nad Menem, z dnia 30 listopada 2017 r., dostępne na stronie internetowej EBC dotyczącej nadzoru bankowego pod adresem: www.bankingsupervision.europa.eu.

⁽⁴⁾ Zob. przemówienie powitalne pt.: „European banking supervision three years on” wygłoszone przez Mario Draghiego, prezesa EBC, na drugim Forum Nadzoru Bankowego EBC we Frankfurcie nad Menem w dniu 7 listopada 2017 r., dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem: www.ecb.europa.eu.

Należy zauważyć, że projekt rozporządzenia nie będzie miał wpływu na ekspozycje nieobsługiwane utworzone przez instytucje kredytowe przed dniem 14 marca 2018 r. i w związku z tym, zgodnie z wnioskami Rady Europejskiej w odniesieniu do „Planu działania na rzecz rozwiązania problemu kredytów zagrożonych w Europie”, nie odnosi się do istniejących wolumenów ekspozycji nieobsługiwanych.

EBC z zadowoleniem przyjmuje doprecyzowanie w projekcie rozporządzenia, że ostrożnościowy mechanizm ochronny w odniesieniu do ekspozycji nieobsługiwanych ustanowiony na mocy projektu rozporządzenia nie uniemożliwia właściwym organom wykonywania ich uprawnień nadzorczych wynikających z mających zastosowanie przepisów prawa. W szczególności, pomimo zastosowania ostrożnościowego mechanizmu ochronnego, EBC może w indywidualnych przypadkach stwierdzić, że ekspozycje nieobsługiwane konkretnej instytucji kredytowej nie są w wystarczającym stopniu pokryte oraz może skorzystać ze swoich uprawnień nadzorczych przewidzianych w ramach drugiego filaru ⁽⁵⁾.

2. Uwagi szczegółowe

2.1. Definicja ekspozycji nieobsługiwanych

Na potrzeby wymogu minimalnego pokrycia strat na mocy projektu rozporządzenia do rozporządzenia (UE) nr 575/2013 wprowadza się definicję ekspozycji nieobsługiwanej ⁽⁶⁾. Definicja ta opiera się o pojęcie ekspozycji nieobsługiwanych określone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 680/2014 ⁽⁷⁾, które stosuje się dla celów sprawozdawczości nadzorczej. W tym względzie EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zakres tej definicji ekspozycji nieobsługiwanych obejmuje wszystkie rodzaje ekspozycji nieobsługiwanych, w szczególności ekspozycje detaliczne.

2.2. Obliczanie wymogu minimalnego pokrycia

EBC z zadowoleniem przyjmuje prostotę wymogu minimalnego pokrycia, który, co do zasady, opiera się na liczbie lat, które upłynęły od momentu sklasyfikowania ekspozycji jako nieobsługiwanej oraz zależy od tego, czy była to ekspozycja zabezpieczona. Dzięki prostocie takiego rozwiązania podjęcie przez banki i organy nadzoru działań w zakresie zapewnienia zgodności z wymogiem minimalnego pokrycia nie będzie uciążliwe, przy czym rozwiązanie to nadal w sposób zdecydowany, a także sprawiedliwy i wyważony, przeciwdziała problemowi niezabezpieczonych ekspozycji nieobsługiwanych.

W celu określenia mającej zastosowanie wartości niedoboru pokrycia ekspozycji nieobsługiwanych, którą należy odliczyć od pozycji kapitału podstawowego Tier I, instytucje mnożą swoje ekspozycje nieobsługiwane przez mający zastosowanie współczynnik wskazany w projekcie rozporządzenia. EBC z zadowoleniem przyjmuje kalibrację mających zastosowanie współczynników określonych w projekcie rozporządzenia. W szczególności przewiduje się 100 % pokrycie w przypadku niezabezpieczonych ekspozycji nieobsługiwanych od pierwszego dnia drugiego roku (które prawdopodobnie miało odnosić się do trzeciego roku). W odniesieniu do zabezpieczonych ekspozycji nieobsługiwanych przewiduje się 100 % pokrycie od pierwszego dnia ósmego roku (które prawdopodobnie miało odnosić się do dziewiątego roku) po sklasyfikowaniu danej ekspozycji jako nieobsługiwanej, w przypadku gdy zwłoka w wykonaniu zobowiązania przez dłużnika przekracza 90 dni.

W odniesieniu do ekspozycji zabezpieczonych instytucje kredytowe powinny mieć możliwość „szybkiego” zrealizowania przysługującej im ochrony kredytowej ⁽⁸⁾. W przypadku gdy zabezpieczenie nie zostanie zrealizowane po upływie kilku lat od daty sklasyfikowania danej ekspozycji jako nieobsługiwanej, uzasadnione jest uznanie zabezpieczenia za nieskuteczne i traktowanie danej ekspozycji jako niezabezpieczonej z ostrożnościowego punktu widzenia.

2.3. Wymogi sprawozdawczości nadzorczej

EBC rozumie, że odpowiednie wymogi sprawozdawczości nadzorczej określone w rozporządzeniu wykonawczym (UE) nr 680/2014 zostaną zmienione, tak aby umożliwić właściwym organom monitorowanie zgodności instytucji z projektem rozporządzenia. Ponadto EBC zachęca Komisję do rozważenia, czy do rozporządzenia (UE) nr 575/2013 nie powinno się wprowadzić obowiązku ujawniania informacji dotyczących zgodności instytucji z wymogiem minimalnego pokrycia.

⁽⁵⁾ Zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. L 287 z 29.10.2013, s. 63): „W wyłącznym celu wykonywania zadań powierzonych mu na mocy art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 2, EBC uznaje się w stosownych przypadkach za właściwy lub wyznaczony organ w uczestniczących państwach członkowskich zgodnie ze stosownym unijnym prawem.” W tym kontekście zob. art. 97 i art. 104 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywę 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338), a także art. 16 rozporządzenia (UE) nr 1024/2013.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1).

⁽⁷⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 680/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające wykonawcze standardy techniczne dotyczące sprawozdawczości nadzorczej instytucji zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 (Dz.U. L 191 z 28.6.2014, s. 1).

⁽⁸⁾ Zob. np. art. 194 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 575/2013.

2.4. Zasięganie opinii EBC

EBC pragnie przypomnieć Parlamentowi i Radzie, że konieczne będzie skierowanie do EBC ponownego wniosku o wydanie opinii, jeżeli projekt rozporządzenia ulegnie istotnym zmianom w procesie legislacyjnym w porównaniu do wersji będącej przedmiotem niniejszej opinii EBC ⁽⁹⁾.

W przypadku gdy EBC zaleca zmianę projektu rozporządzenia, szczegółowe propozycje zmian wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie o charakterze technicznym. Dokument roboczy o charakterze technicznym jest dostępny w języku angielskim na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 12 lipca 2018 r.

Mario DRAGHI

Prezes EBC

⁽⁹⁾ Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1970 r. w sprawie ACF Chemiefarma przeciwko Komisji, 41–69, ECLI:EU:C:1970:71, pkt 3; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 lutego 1982 r. w sprawie Buyl przeciwko Komisji, 817–79, ECLI:EU:C:1982:36, pkt 1; opinię rzecznika generalnego Fennelly'ego z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie Parlamentu przeciwko Radzie, 392–95, ECLI:EU:C:1997:172, pkt 15; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 listopada 1997 r. w sprawie Eurotunnel SA i in. przeciwko Seafrance, 408–95, ECLI:EU:C:1997:532, pkt 46; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 września 2003 r. w sprawie Océ van der Grinten, 58–01, ECLI:EU:C:2003:495, pkt 100 i 102.