

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

## OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 24 marca 2022 r.

w sprawie wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wymogów dotyczących ryzyka kredytowego, ryzyka związanego z korektą wyceny kredytowej, ryzyka operacyjnego, ryzyka rynkowego oraz poziomu wyjściowego

(CON/2022/11)

(2022/C 233/02)

**Wprowadzenie i podstawa prawna**

W dniach 20 i 21 stycznia 2022 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 wymogów dotyczących ryzyka kredytowego, ryzyka związanego z korektą wyceny kredytowej, ryzyka operacyjnego, ryzyka rynkowego oraz poziomu wyjściowego <sup>(1)</sup> (zwanego dalej „proponowanymi zmianami rozporządzenia CRR”).

EBC zauważa, że proponowane zmiany rozporządzenia CRR są ściśle powiązane z innym wnioskiem, w sprawie którego zwrócono się do EBC o wydanie opinii, a mianowicie z wnioskiem dotyczącym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do uprawnień nadzorczych, sankcji, oddziałów z państw trzecich i ryzyka z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego oraz zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE <sup>(2)</sup> (zwanym dalej „proponowanymi zmianami dyrektywy CRD”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jako że proponowane zmiany rozporządzenia CRR zawierają postanowienia mające wpływ na zadania EBC dotyczące nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi zgodnie z art. 127 ust. 6 Traktatu oraz na przyczynianie się przez Europejski System Banków Centralnych (ESBC) do należytego wykonywania polityk w odniesieniu do stabilności systemu finansowego zgodnie z art. 127 ust. 5 Traktatu. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

**Uwagi ogólne**

EBC z zadowoleniem przyjmuje zmiany proponowane przez Komisję w zakresie wdrożenia pozostałych reform Bazylea III <sup>(3)</sup> w UE, wzmocnienia jednolitego zbioru przepisów w UE oraz ram ostrożnościowych dla instytucji kredytowych w różnych obszarach.

EBC podkreśla znaczenie zakończenia terminowego, pełnego i dokładnego wdrażania przez UE reform Bazylea III. Reformy te dotyczą najważniejszych niedociągnięć obecnych ram prawnych, które zostały zidentyfikowane we wcześniejszych analizach przeprowadzonych zarówno przez organy europejskie, jak i międzynarodowe, również w odniesieniu do banków europejskich, w związku z czym reformy te mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania europejskiego sektora bankowego.

<sup>(1)</sup> COM(2021) 664 final.

<sup>(2)</sup> COM(2021) 663 final.

<sup>(3)</sup> Reformy Bazylea III, znane również jako standardy Bazylea III, to standardy przyjęte przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (BCBS). Skonsolidowane standardy dostępne są na stronie Banku Rozrachunków Międzynarodowych pod adresem [www.bis.org](http://www.bis.org)

Szybkie wdrożenie reform Bazylea III ma istotne znaczenie dla sprawnego wyeliminowania takich niedociągnięć. EBC zachęca zatem organy ustawodawcze Unii do szybkiego zakończenia procesu legislacyjnego, bez nadmiernie długich okresów implementacji. Jest to ważne, aby zapewnić bankom odporność na przyszłe kryzysy.

EBC uważa również, że ważne jest pełne wdrożenie standardów pakietu Bazylea III. W tym względzie EBC docenia fakt, że projekt Komisji obejmuje wszystkie elementy opracowane przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego i uzgodnione przez grupę prezesów banków centralnych i szefów organów nadzoru w grudniu 2017 r.

Ponadto EBC kładzie silny nacisk na potrzebę wiernego wdrożenia reform Bazylea III. Jest to ważne z uwagi na stabilność finansową, a także międzynarodową wiarygodność UE. Spójne wdrożenie tych reform służy podkreśleniu zaangażowania UE w międzynarodową współpracę finansową, przyczyniając się tym samym do wzmocnienia funkcjonowania światowego systemu finansowego i zaufania do banków UE. Jednocześnie wiernie wdrożenie reformy stanowi najlepszą możliwą gwarancję stabilności systemu bankowego, natomiast proponowane odstępstwa i możliwości wyboru w zakresie wdrażania sprawiłyby, że pewne obszary ryzyka w sektorze bankowym nie zostałyby wystarczająco uwzględnione. Jak wyjaśniono poniżej, ryzyka te wynikają głównie z proponowanego podejścia ostrożnościowego do ekspozycji związanych z nieruchomościami, ryzyka kredytowego ze strony przedsiębiorstw bez ratingu, ryzyka kredytowego kontrahenta, ekspozycji kapitałowych i ryzyka operacyjnego.

W kolejnych punktach niniejszej opinii przedstawiono szczegółowy pogląd EBC na temat głównych elementów projektu oraz na temat pozostałych rodzajów ryzyka, które mogłyby być niewystarczająco uwzględnione, jeżeli UE zdecydowałaby się na odejście od standardów Bazylea III.

Ważne jest również, aby ramy ostrożnościowe pozostały adekwatne do zakładanych celów poprzez wyeliminowanie zidentyfikowanych luk i pozostawanie na bieżąco z innowacjami. Z zadowoleniem przyjmuje się nowe definicje kluczowych terminów „przedsiębiorstwo usług pomocniczych” i „instytucja finansowa” zaproponowane przez Komisję, ponieważ doprecyzowują one granice przedmiotu regulacji. EBC z zadowoleniem przyjmuje również upoważnienie Komisji do przedstawienia nowego wniosku ustawodawczego w sprawie ostrożnościowego sposobu ujmowania kryptoaktywów.

EBC podziela również stanowisko Komisji wyrażone w uzasadnieniu projektu, zgodnie z którym nie ma potrzeby przyznawania właściwym organom dodatkowych uprawnień nadzorczych umożliwiających nakładanie ograniczeń na wypłaty zysku dokonywane przez instytucje kredytowe w wyjątkowych okolicznościach poważnych zakłóceń gospodarczych. Jednocześnie EBC zauważa, że w takich okresach napięć gospodarczych i finansowych instytucje kredytowe mogą nie być skłonne do korzystania ze swoich buforów kapitałowych<sup>(4)</sup>. EBC jest zdania, że w przyszłości należy rozważyć usunięcie czynników zniechęcających do korzystania z buforów kapitałowych.

## 1. Wprowadzenie poziomu wyjściowego

1.1 Poziom wyjściowy jest ważnym elementem reform Bazylea III. Zmniejsza on niepożądane rozbieżności w zakresie aktywów ważonych ryzykiem między instytucjami, wzmacniając tym samym równe warunki konkurencji i ramy ostrożnościowe. EBC z dużym zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja opowiedziała się za tzw. podejściem „single stack” w odniesieniu do wdrożenia poziomu wyjściowego, zgodnie z którym banki mogą dokonywać pomiaru swoich aktywów ważonych ryzykiem tylko w jeden sposób<sup>(5)</sup>.

1.2 EBC zauważa jednak, że projekt zawiera również istotne rozwiązania przejściowe skutkujące niższymi wagami ryzyka niż te przewidziane w standardach pakietu Bazylea w niektórych konkretnych obszarach, a mianowicie w odniesieniu do (i) ekspozycji z tytułu nieruchomości mieszkalnych o niskich stratach historycznych, (ii) ekspozycji wobec przedsiębiorstw bez ratingu oraz (iii) kalibracji ryzyka kredytowego kontrahenta związanego z ekspozycjami z tytułu instrumentów pochodnych. EBC uważa, że te odstępstwa od standardów Bazylea III nie są uzasadnione z perspektywy ostrożnościowej oraz z perspektywy stabilności finansowej i mogą spowodować, że pewne obszary ryzyka nie zostaną uwzględnione.

1.3 W szczególności szereg obaw budzi przejściowy sposób ujmowania ekspozycji związanych z nieruchomościami mieszkalnymi. Proponowane rozwiązanie przejściowe osłabiłoby funkcję mechanizmu ochronnego poziomu wyjściowego w odniesieniu do kredytów na nieruchomości mieszkalne – obszaru, który, jak pokazują niedawne sprawozdania

<sup>(4)</sup> Zob. opinia Europejskiego Banku Centralnego CON/2020/16 z dnia 20 maja 2020 r. w sprawie zmian ram ostrożnościowych Unii w odpowiedzi na pandemię COVID-19 (Dz.U. C 180 z 29.5.2020, s. 4). Wszystkie opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EUR-Lex.

<sup>(5)</sup> Dodatkowe informacje na temat podejścia „single stack” w odniesieniu do wymogów kapitałowych opartych na analizie ryzyka można znaleźć w dokumencie Questions and Answers Komisji zawierającym pytania i odpowiedzi na ten temat.

ERRS <sup>(6)</sup> i EBC <sup>(7)</sup>, może stać się zagrożeniem dla stabilności finansowej. W szeregu państw członkowskich UE rośnie zadłużenie gospodarstw domowych i zawyżenie cen nieruchomości mieszkalnych, co przyczynia się do narastania podatności na zagrożenia w średnim okresie i obaw związanych z bańką mieszkaniową spowodowanej zadłużeniem. To z kolei może sprawić, że fundusze własne niektórych banków będą niewspółmierne do potencjalnych strat wynikających z materializacji tych zagrożeń. Wspomniane rozwiązania przejściowe mogą również prowadzić do dalszej fragmentacji rynku bankowego w UE, jako że instytucje mogą podlegać różnym wymogom kapitałowym z tytułu podobnych rodzajów ryzyka, w zależności od wdrożenia przepisów przez poszczególne państwa członkowskie. Biorąc pod uwagę te obawy, EBC uważa, że takie preferencyjne traktowanie nieruchomości mieszkalnych nie powinno mieć miejsca. Jeżeli mechanizm ten zostanie utrzymany, powinien mieć charakter ściśle tymczasowy i ograniczony.

- 1.4 Ponadto EBC z niepokojem odnosi się do przepisów przejściowych dotyczących przedsiębiorstw bez ratingu. Zgodnie ze standardami bazylejskimi udzielanie kredytów takim przedsiębiorstwom wiąże się z wyższą wagą ryzyka, która odzwierciedla większą niepewność co do ich rzeczywistego poziomu ryzyka. Obniżenie wagi ryzyka na podstawie własnego oszacowania ryzyka przez bank osłabia cel poziomu wyjściowego, którym jest ochrona przed niedoszacowaniem ryzyka przez własne modele instytucji, ponieważ instytucje mogłyby opierać się na własnych szacunkach prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązania, przypisując niższą wagę ryzyka przedsiębiorstwom. Komisja proponuje, by stosowanie wagi ryzyka w wysokości 65 % było uzależnione od szacowanego prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązania w perspektywie roku wynoszącego nawet 0,5 %. EBC uważa, że powyższe rozwiązanie jest zbyt szerokie, gdyż może obejmować przedsiębiorstwa o wysokim profilu ryzyka. Biorąc pod uwagę związane z tym ryzyko, EBC uważa zatem, że nie należy stosować takiego wyjątku w odniesieniu do przedsiębiorstw bez ratingu. Jeżeli mechanizm ten zostanie utrzymany, powinien zachować charakter ściśle tymczasowy i ograniczony. Ponadto EBC w pełni popiera wysiłki na rzecz większego upowszechnienia ratingów kredytowych wśród europejskich przedsiębiorstw w perspektywie średnio- i długoterminowej, co mogłoby dodatkowo wnieść istotny wkład w projekt unii rynków kapitałowych.
- 1.5 EBC przestrzega przed wszelkimi zmianami sposobu ujmowania ryzyka kredytowego kontrahenta związanego z ekspozycjami z tytułu instrumentów pochodnych w kontekście poziomu wyjściowego, zarówno o charakterze tymczasowym, jak i stałym. EBC obawia się, że wszelkie zmiany w kalibracji podejścia standardowego do obliczania ekspozycji z tytułu ryzyka kredytowego kontrahenta („metoda standardowa dotycząca ryzyka kredytowego kontrahenta”) spowodowałyby, że niektóre rodzaje ryzyka ostrożnościowego nie zostałyby uwzględnione, a kwota ekspozycji z tytułu ryzyka kredytowego kontrahenta byłaby zaniżona.
- 1.6 Jeśli chodzi o szczebel zastosowania poziomu wyjściowego, Komisja zaproponowała zastosowanie go na najwyższym szczeblu konsolidacji. W przypadku grup bankowych towarzyszy temu mechanizm redystrybucji skutków poniesionych na najwyższym szczeblu konsolidacji między jednostką dominującą i jednostkami zależnymi <sup>(8)</sup>. Mechanizm ten pozwala unijnym grupom bankowym, które są związane poziomem wyjściowym, na bardziej efektywną alokację kapitału w ramach grupy w porównaniu z zastosowaniem poziomu wyjściowego na szczeblu indywidualnym, jednocześnie odzwierciedlając ryzyko związane z obecnością grupy w każdym państwie członkowskim. Wprowadzenie wymogów dotyczących poziomu wyjściowego na poziomie subskonsolidowanym państw członkowskich może jednak nadal stanowić zachętę dla grup bankowych do reorganizacji działalności w celu zminimalizowania wpływu poziomu wyjściowego na poszczególne części grupy w sposób, który mógłby być potencjalnie niezgodny z ustalonymi strukturami organizacyjnymi lub należytym zarządzaniem ryzykiem. Ponadto spowodowałyby to zamrożenie większej ilości kapitału na poziomie lokalnym, co byłoby sprzeczne z celem umożliwienia swobodnego przepływu kapitału w ramach europejskich grup bankowych, który jest ważnym warunkiem wstępnym integracji finansowej. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby zastosowanie poziomu wyjściowego zarówno na najwyższym szczeblu skonsolidowanym w UE, jak i na subskonsolidowanym poziomie państw członkowskich, bez mechanizmu dystrybucji. Już to stanowiłoby uproszczenie dla banków w porównaniu z projektem Komisji i zapewniłoby właściwą kapitalizację w każdym państwie członkowskim, chociaż spowodowałyby również zablokowanie kapitału na tym subskonsolidowanym poziomie. Drugim wariantem byłoby stosowanie poziomu wyjściowego tylko na najwyższym szczeblu konsolidacji, czemu towarzyszyłby obowiązek zapewnienia przez banki i właściwe organy odpowiedniej kapitalizacji jednostek niezależnych <sup>(9)</sup>. Podejście takie byłoby nie tylko prostsze i ograniczyłoby fragmentację europejskiego sektora bankowego, ale również odpowiednio odzwierciedlałoby fakt, że poziom wyjściowy został skalibrowany w celu zmniejszenia nadmiernej zmienności aktywów ważonych ryzykiem na poziomie grupy bankowej, a nie na poziomie każdego podmiotu. EBC preferuje to ostatnie podejście.
- 1.7 Ponadto EBC zauważa, że wniosek dotyczący dyrektywy CRD zawiera postanowienia dotyczące interakcji między poziomem wyjściowym, wymogami nadzorczymi i makroostrożnościowymi buforami kapitałowymi. Kwestie te zostaną omówione w odrębnej opinii w sprawie proponowanych zmian dyrektywy CRD <sup>(10)</sup>.

<sup>(6)</sup> Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries (Podatność na zagrożenia w sektorach nieruchomości mieszkaniowych w krajach EOG), luty 2022 r.

<sup>(7)</sup> Europejski Bank Centralny, Financial Stability Review (Przegląd stabilności finansowej), listopad 2021 r.

<sup>(8)</sup> Zob. uzasadnienie Komisji.

<sup>(9)</sup> Zgodnie z pkt SCO 10 zasad bazylejskich.

<sup>(10)</sup> Zob. wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do uprawnień nadzorczych, sankcji, oddziałów z państw trzecich i ryzyka z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego oraz zmieniająca dyrektywę 2014/59/UE.

## 2. Ramy ryzyka kredytowego – metoda standardowa

- 2.1 EBC z zadowoleniem przyjmuje propozycje dotyczące wdrożenia nowej metody standardowej w odniesieniu do ryzyka kredytowego, ponieważ sprawi ona, że instytucje, które nie opierają się na modelach wewnętrznych, staną się bardziej odporne, a ich wymogi kapitałowe bardziej wrażliwe na ryzyko. EBC z niepokojem zauważa jednak, że projekt zawiera również kilka nowych odstępstw od standardów Bazylea III, w szczególności w odniesieniu do (i) ekspozycji związanych z kredytowaniem specjalistycznym, (ii) ekspozycji kapitałowych, (iii) ekspozycji detalicznych oraz (iv) metody wyceny zabezpieczeń w odniesieniu do ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami. Ponadto utrzymo pewne istniejące odstępstwa (np. dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz infrastruktury), które powinny zostać ponownie rozważone przez współprawodawców. EBC uważa, że odstępstwa te mogą zmniejszyć spójność i bezpieczeństwo nowej metody standardowej i spowodować, że niektóre rodzaje ryzyka pozostaną nieuwzględnione. To z kolei może spowodować, że banki nie będą dysponowały wystarczającym kapitałem na wypadek zmaterializowania się ryzyka w tych segmentach rynku. W szczególności ramy Bazylea III zostały skalibrowane w taki sposób, aby odzwierciedlały ryzykowność ekspozycji związanych z kredytowaniem specjalistycznym, a wszelkie zmiany, takie jak utworzenie nowej kategorii finansowania obiektów wysokiej jakości lub zmiany kryteriów finansowania projektów wysokiej jakości, mogą sprawić, że ryzyko, zwłaszcza w fazie przedoperacyjnej projektów, pozostanie nieuwzględnione, a poziom ochrony banków ulegnie obniżeniu. Ponadto standardowe wagi ryzyka nie powinny opierać się wyłącznie na ocenie instytucji bez zatwierdzenia modelu co do tego, czy finansowanie obiektu może spełniać kryteria „wysokiej jakości” podobne do sposobu klasyfikacji opartego na ratingach wewnętrznych („IRB”).
- 2.2 Ekspozycje kapitałowe są z natury bardziej ryzykowne, ponieważ w przypadku niewykonania zobowiązania są z definicji podporządkowane wszystkim innym roszczeniom. Propozycje zawarte w pakiecie Bazylea III odzwierciedlają ten fakt, wymagając wyższych narzutów kapitałowych z tytułu ekspozycji kapitałowych. EBC jest w związku z tym zaniepokojony odstępstwami od tej słusznej zasady w wielu obszarach, ponieważ może to narazić banki na większe ryzyko w ich bilansach. Dotyczy to w szczególności: (i) ekspozycji kapitałowych wobec innych członków tej samej grupy – w tym udziałów kapitałowych w podmiotach sektora finansowego, których banki nie mogą odliczać od swoich funduszy własnych; (ii) instytucjonalnych systemów ochrony; oraz (iii) długoterminowych ekspozycji kapitałowych trwających już przez sześć lat lub dłużej, które mają również wpływ na adekwatność wag ryzyka na poziomie skonsolidowanym. Oznaczałoby to nie tylko utrwalenie istniejących bardzo niskich wag ryzyka, które nie odzwierciedlają nieodłącznej ryzykowności ekspozycji kapitałowych, ale również przedłużyłoby brak proporcjonalnej zdolności do pokrycia strat w ramach grupy. Ponadto (iv) EBC uważa, że niższa waga ryzyka dla ekspozycji kapitałowych w ramach programów legislacyjnych powinna mieć zastosowanie, jeżeli towarzyszy jej wymóg bazylejski dotyczący ograniczeń inwestycyjnych <sup>(1)</sup>, który można również uwzględnić w kompleksowej ocenie tych programów. Ponadto (v) przepis przejściowy mający zastosowanie do ekspozycji kapitałowych w ramach metody IRB stwarza nadmierne korzyści, ponieważ banki mogą stosować wagi ryzyka nie tylko niższe niż obecnie stosowane, ale w okresie przejściowym nawet niższe niż te, które będą ostatecznie wymagane. EBC sugeruje zatem rezygnację z tego przejściowego nadzwyczajnego obniżenia wymogów w zakresie funduszy własnych dla ekspozycji kapitałowych instytucji posiadających zezwolenie na stosowanie metody IRB poniżej poziomu, który będzie na stałe wymagany w przyszłości <sup>(2)</sup>.
- 2.3 Zdaniem EBC niższa waga ryzyka dla ekspozycji detalicznych powinna być ograniczona do osób fizycznych o łącznej wartości ekspozycji poniżej 1 mln EUR, obliczonej przy uwzględnieniu środków już należnych od klientów, a także niewykorzystanych linii kredytowych. Ponadto nie należy dalej odraczać koniecznej korekty wymogów w zakresie funduszy własnych w odniesieniu do bezwarunkowo odwoływalnych linii kredytowych.
- 2.4 W projekcie Komisji proponuje się również pewne zmiany w metodach aktualizacji wyceny nieruchomości, które nie są zgodne ze standardami bazylejskimi. EBC uważa, że wszelkie takie aktualizacje wyceny powinny być przeprowadzane w oparciu o solidne podstawy, tak aby należycie odzwierciedlać zmiany w wycenie zabezpieczenia na nieruchomościach. Stosowanie metod statystycznych do wyceny nieruchomości (zamiast korzystania z usług wykwalifikowanego, niezależnego rzeczoznawcy) może skutkować poczuciem bezpieczeństwa nieopartym na rzetelnych podstawach. Mogłoby to prowadzić do strukturalnego przeszacowania rzeczywistej wartości nie tylko poszczególnych nieruchomości, ale całego portfela podlegającego aktualizacji wyceny, co z kolei obniża odporność banków na przegrzanie rynków nieruchomości. Ponadto zwiększenie wartości nieruchomości na podstawie średnich wartości z przeszłości jest o tyle nieostrożne, że może pozwolić bankom na dalsze poleganie na wroście wartości nieruchomości, który może nie mieć oparcia w rzeczywistości. Dość wyraźnie ma to miejsce np. w obecnych warunkach rosnącego zawyżania cen. Zmiany te pogłębiłyby niepożądane skutki mechanizmu przejściowego związanego z kredytami hipotecznymi o niskim ryzyku w kontekście poziomu wyjściowego (jak wspomniano w pkt 1.3) i mogłyby jeszcze bardziej zwiększyć podatność banków na zagrożenia na rynkach nieruchomości.

<sup>(1)</sup> Zob. pkt CRE 20.59 zasad bazylejskich.

<sup>(2)</sup> Na wymogi kapitałowe dla konglomeratów finansowych, na których czele stoją banki, wpływ mają również postanowienia zawarte w ppkt (iii) i (v) ze względu na tzw. kompromis duński, zgodnie z którym posiadane przez banki instrumenty kapitałowe wyemitowane przez zakłady ubezpieczeń należące do tego samego konglomeratu finansowego mogą być walone ryzykiem, a nie odliczane.

- 2.5 W ramach pakietu Bazylea III zmieniono sposób traktowania specyfiki inwestycji w MŚP i infrastrukturę poprzez zastosowanie wag ryzyka skalibrowanych empirycznie na podstawie danych różnych instytucji. EBC uważa zatem, że UE powinna dostosować się do zmienionej kalibracji.

### 3. Ryzyko operacyjne

- 3.1 EBC z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji o wdrożeniu nowej metody standardowej dotyczącej ryzyka operacyjnego zgodnie z ramami Bazylea III, która ma na celu zwiększenie porównywalności i prostoty obliczania wymogów w zakresie funduszy własnych.
- 3.2 Chociaż EBC przyznaje, że ramy Bazylea III dają możliwość nieuwzględnienia strat historycznych przy obliczaniu wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka operacyjnego, wyraża ubolewanie, że Komisja nie zdecydowała się na ujmowanie tych strat. EBC uważa, że uwzględnienie historii strat instytucji wiązałoby się z większą wrażliwością na ryzyko i lepszym pokryciem strat jeśli chodzi o wymogi kapitałowe, przy uwzględnieniu rozbieżności profili ryzyka instytucji w wysoce wrażliwych kwestiach, takich jak ryzyko związane ze sposobem działania, pranie pieniędzy czy cyberincydenty, a także stanowiłoby większą zachętę dla instytucji do poprawy zarządzania ryzykiem operacyjnym. EBC opowiada się zatem za takim wdrożeniem, w którym wewnętrzny mnożnik strat byłby określany na podstawie strat historycznych poniesionych przez instytucję i wprowadzany stopniowo.
- 3.3 EBC zauważa, że już teraz organy nadzoru są zobowiązane do uwzględniania jakości zarządzania ryzykiem, w tym historii strat, przy określaniu profilu ryzyka i wymogów kapitałowych w ramach procesu przeglądu i oceny nadzorczej (SREP). W związku z tym przydatność proponowanego wąskiego obowiązku monitorowania przez organy nadzoru co najmniej raz na trzy lata jakości gromadzenia przez instytucje danych o historycznych stratach należy ocenić w świetle ostatecznego wykorzystania tych danych o stratach historycznych, biorąc pod uwagę również fakt, że jakość danych jest tylko jedną z wielu kluczowych kwestii związanych z zarządzaniem ryzykiem operacyjnym.

### 4. Ryzyko rynkowe

- 4.1 W swojej opinii z dnia 8 listopada 2017 r. w sprawie zmian unijnych ram prawnych dotyczących wymogów kapitałowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych <sup>(13)</sup> <sup>(14)</sup> EBC apelował o wystarczająco długi etap wdrażania standardów bazylejskich w zakresie ryzyka rynkowego wynikający z gruntownego przeglądu portfela handlowego, z uwzględnieniem również dalszych zmian w standardach bazylejskich. Ponieważ zasady uzgodnione na szczeblu międzynarodowym zostały już sfinalizowane, EBC z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, by przekształcić istniejące wymogi sprawozdawcze w wymogi w zakresie funduszy własnych.
- 4.2 EBC zauważa, że projekt umożliwia Komisji zmianę kalibracji wymogów kapitałowych w ramach nowych ram ryzyka rynkowego, jak również przesunięcie terminu wdrożenia tych ram o dwa kolejne lata. Mogłoby to umożliwić obniżenie wymogów kapitałowych, a tym samym odejście od standardów Bazylea III. EBC opowiada się za ograniczeniem tych uprawnień w ramach przedmiotowego projektu. EBC uważa, że ważne jest, aby standardy te były konsekwentnie stosowane na szczeblu międzynarodowym i wzywa do wiernego wdrożenia tych standardów uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym do 2025 r. Jest to istotne dla zapewnienia instytucjom jasności i zapewnienia solidności jednolitego zbioru przepisów UE, przy jednoczesnym uniknięciu negatywnych skutków dla wewnętrznych planów wdrożeniowych instytucji oraz dla procesu składania wniosków dotyczących modeli wewnętrznych i ich zatwierdzenia. Niezależnie od powyższego można rozważyć przygotowanie przez Komisję w 2025 r. sprawozdania z wdrożenia gruntownego przeglądu portfela handlowego w innych jurysdykcjach, które mogłoby posłużyć prawodawcom unijnym za podstawę do przygotowania ewentualnych dalszych działań następczych mających na celu zapewnienie równych globalnych warunków konkurencji.

<sup>(13)</sup> Zob. przypis 1 w pkt SCO30.5.

<sup>(14)</sup> Opinia Europejskiego Banku Centralnego CON/2017/46 z dnia 8 listopada 2017 r. w sprawie zmian unijnych ram prawnych dotyczących wymogów kapitałowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz.U. C 34 z 31.1.2018, s. 5).

4.3 EBC z zadowoleniem przyjmuje zapewnienie w projekcie Komisji jasności dotyczącej minimalnej częstotliwości mającej zastosowanie w ramach metody pełnego przeglądu w przypadku włączenia przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania do modeli wewnętrznych. Jednocześnie EBC obawia się, że takie rozwiązanie może prowadzić do nieuwzględnienia niektórych rodzajów ryzyka w modelach wewnętrznych, w związku z czym sugeruje wprowadzenie odrębnego wymogu identyfikacji, pomiaru i monitorowania odpowiednich rodzajów ryzyka w przypadku braku codziennego stosowania metody pełnego przeglądu.

## 5. Ryzyko związane z korektą wyceny kredytowej (CVA)

5.1 EBC z niepokojem zauważa, że w projekcie Komisji nie poddano ponownej analizie istniejących wyłączeń przyjętych przez Unię i przypomina, że w poprzednim programie oceny spójności regulacyjnej Komitetu Bazylejskiego z 2014 r. wyłączenia te zostały uznane za istotny brak zgodności z wymogami <sup>(15)</sup>. EBC uważa, że odstępstwa te nie są uzasadnione z perspektywy ostrożnościowej i sprawiają, że instytucje są narażone na niepokryte ryzyko związane z transakcjami na instrumentach pochodnych z kontrahentami objętymi wyłączeniem <sup>(16)</sup>.

5.2 EBC docenia jednak wysiłki Komisji zmierzające do rozwiązania problemów związanych z otwartymi zabezpieczeniami ryzyka wyceny kredytowej (CVA) wynikającego z transakcji z kontrahentami zwolnionymi z wymogów UE poprzez umożliwienie instytucjom dobrowolnego obejmowania tych kontrahentów regulacyjną CVA <sup>(17)</sup> oraz poprzez ustanowienie nowych wymogów sprawozdawczych dla kontrahentów zwolnionych z wymogów UE. Chociaż wymogi te mogą sprzyjać lepszemu zarządzaniu ryzykiem przez instytucje, nie poprawią one ich sytuacji ostrożnościowej ani nie spowodują zwiększenia dyscypliny rynkowej. Aby osiągnąć ten drugi cel, należy wprowadzić wymóg ujawniania informacji. Jeżeli organy ustawodawcze Unii zdecydują się na utrzymanie istniejących wyłączeń, propozycje te pomogą nieco złagodzić ich negatywne skutki, choć nie ograniczą w istotny sposób ryzyka, jakie ekspozycje te niosą ze sobą dla bilansów banków.

## 6. Metoda IRB

6.1 EBC z zadowoleniem przyjmuje proponowane zmiany metody IRB w odniesieniu do ryzyka kredytowego, zgodnie z ostateczną wersją pakietu Bazylea III <sup>(18)</sup>, ponieważ uważa je za niezbędne do utrzymania wrażliwości na ryzyko przy jednoczesnym znacznym ograniczeniu zakresu nieuzasadnionej zmienności kwot ekspozycji ważonych ryzykiem. EBC popiera propozycję wyłączenia (i) stosowania zaawansowanej metody IRB w odniesieniu do ekspozycji wobec dużych przedsiębiorstw, ekspozycji wobec instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz wobec instytucji finansowych traktowanych jako przedsiębiorstwa, jak również (ii) stosowania metody IRB w odniesieniu do ekspozycji kapitałowych. EBC popiera również wprowadzenie minimalnych wartości parametrów ryzyka, które zapewnią minimalny poziom ostrożności w parametrach modelu, ograniczając jednocześnie nadmierną zmienność kwot ekspozycji ważonych ryzykiem.

6.2 Ponadto EBC popiera dodatkowe wyjaśnienia i udoskonalenia związane z szacowaniem prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązania, straty z tytułu niewykonania zobowiązania (LGD) i współczynników konwersji kredytowej (CCF).

6.3 EBC pragnie jednak zwrócić uwagę na pewne niespójności w projekcie, które mogą utrudniać zasadniczo prawidłowe wdrożenie wymogów. W szczególności, aby ograniczyć ryzyko błędnej interpretacji, EBC zaleca dalsze ujednoczenie, w różnych artykułach zmieniającego rozporządzenia CRR, terminów stosowanych do określania wielkości dłużników korporacyjnych, takich jak „obróć”, „dochód” i „sprzedaż” <sup>(19)</sup>.

6.4 Ponadto należy zapewnić spójność między definicją niewykonania zobowiązania a szacowaniem i stosowaniem parametrów ryzyka. W szczególności w odniesieniu do wdrożenia metody IRB na poziomie kategorii ekspozycji, wprowadzonej w zmienionym art. 148, EBC pragnie podkreślić, że w przypadku ekspozycji detalicznych zmiana ta stwarza możliwość stosowania metody IRB w odniesieniu do co najmniej jednej z kategorii ekspozycji, o których mowa

<sup>(15)</sup> Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (2014), Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) - Assessment of Basel III regulations - European Union (Program oceny spójności regulacyjnej – Ocena regulacji Bazylea III – Unia Europejska), dostępny na stronie internetowej Banku Rozrachunków Międzynarodowych pod adresem [www.bis.org](http://www.bis.org)

<sup>(16)</sup> Zostało to również podkreślone w opinii Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (2019), Policy advice on the Basel III reforms on credit valuation adjustment (CVA) and market risk, Recommendation CVA2: CVA exemptions (Opinia dotycząca reform Bazylea III w zakresie korekty wyceny kredytowej (CVA) i ryzyka rynkowego, zalecenie CVA2: Wyłączenia dotyczące CVA), s. 9, dostępnej na stronie internetowej EUNB pod adresem [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu)

<sup>(17)</sup> Zob. uzasadnienie Komisji.

<sup>(18)</sup> Zob. w szczególności pakiet Bazylea III: Finalising post-crisis reforms (Zakończenie reform pokryzysowych) ([bis.org](http://bis.org)).

<sup>(19)</sup> Na przykład w art. 142 ust. 1 pkt 5a pojęcie „duże przedsiębiorstwo” zdefiniowano poprzez odniesienie do wskaźnika „sprzedaży”, natomiast w nowym art. 5 ust. 8 pojęcie „małe i średnie przedsiębiorstwo” zdefiniowano poprzez odniesienie do wskaźnika „obróć”.

w nowych art. 147 ust. 2 lit. d) ppkt (i), (ii), (iii) i (iv). Jednocześnie w odniesieniu do ekspozycji detalicznych EBC zauważa, że obowiązujący art. 178 ust. 1 pozwala instytucjom na stosowanie definicji niewykonania zobowiązania na poziomie poszczególnych instrumentów kredytowych, a nie w odniesieniu do ogółu zobowiązań kredytobiorcy. W tym względzie, w przypadku gdy definicja niewykonania zobowiązania w odniesieniu do ekspozycji detalicznych jest określona na poziomie dłużnika, EBC zaleca ograniczenie możliwości stosowania metody IRB albo w odniesieniu do wszystkich, albo do żadnej z kategorii ekspozycji, o których mowa w art. 147 ust. 2 lit. d) ppkt (i), (ii), (iii) i (iv), bez ograniczenia możliwości żądania stałego zastosowania częściowego na warunkach określonych w art. 150.

- 6.5 Ponadto w odniesieniu do nowych wymogów dotyczących oszacowań prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązania EBC uważa, że dalsze doprecyzowanie horyzontu czasowego przypisywania ratingów, zgodnie z ostatecznymi standardami Bazylea III, zapewniłoby odpowiednie zróżnicowanie ryzyka pomimo niekorzystnych warunków gospodarczych oraz zwiększyłoby porównywalność aktywów ważonych ryzykiem między instytucjami. Ponadto w projekcie wprowadzono pewne różnice pomiędzy wymogami dotyczącymi oszacowań prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązania dla ekspozycji detalicznych a wymogami dotyczącymi oszacowań prawdopodobieństwa niewykonania zobowiązania dla ekspozycji wobec przedsiębiorstw i instytucji, co może utrudniać prawidłową interpretację przez instytucje. W tym kontekście EBC zaleca dalsze uproszczenie wymogów w odniesieniu do tych rodzajów ekspozycji.

## 7. Ujawnianie informacji i sprawozdawczość w ramach filaru III

- 7.1 EBC z zadowoleniem przyjmuje cel nowego zintegrowanego centrum zarządzanego przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) w odniesieniu do ujawniania informacji w ramach filaru III przez instytucje kredytowe, który ma na celu zmniejszenie obciążeń dla instytucji i ułatwienie korzystania z informacji w ramach filaru III przez wszystkie zainteresowane strony. Organy nadzoru odniosłyby korzyści ze scentralizowanego punktu ujawniania informacji, ponieważ ułatwiłby im on pełnienie ich roli w zakresie zapewniania jakości informacji w ramach filaru III. EBC zauważa jednak, że projekt stosuje różne podejścia, jeśli chodzi o ilościowe ujawnianie informacji do wiadomości publicznej w odniesieniu do małych i niezłożonych instytucji oraz większych instytucji. W przypadku małych i niezłożonych instytucji EUNB będzie wykorzystywać sprawozdawczość nadzorczą w celu sporządzenia odpowiednich informacji ilościowych do ujawnienia do wiadomości publicznej na podstawie uprzednio zdefiniowanego mapowania. W przypadku większych instytucji konieczne byłoby opracowanie nowego procesu sprawozdawczego w zakresie ujawniania informacji, co doprowadziłoby do podwójnego zgłaszania punktów danych, ponieważ wymogi dotyczące danych w ramach filaru III pokrywają się z wymogami w zakresie sprawozdawczości nadzorczej. EUNB otrzyma następnie te nowe wzory „w formacie elektronicznym” i będzie musiał je opublikować tego samego dnia. EBC uważa, że podejście do ilościowego ujawniania informacji odnoszące się do małych i niezłożonych instytucji mogłoby być stosowane do wszystkich instytucji, niezależnie od ich wielkości i złożoności, w celu zmniejszenia obciążeń sprawozdawczych wszystkich instytucji. EBC zauważa również, że termin publikacji przez EUNB informacji w ramach III filaru w scentralizowanym punkcie nie pozwala na uzgodnienie sprawozdawczości nadzorczej z informacjami ujawnianymi w ramach III filaru, co może prowadzić do dodatkowego obciążenia nakładem pracy organów nadzoru oraz dezorientacji inwestorów i innych użytkowników informacji z III filaru. Zgodnie z tą samą logiką, aby zapewnić spójność, polityka ponownego przekazywania informacji EUNB przewidziana w zmienionym art. 434a nie powinna ograniczać się do publicznego ujawniania informacji, ale powinna również obejmować sprawozdawczość nadzorczą.

- 7.2 Ponadto ujawnień jakościowych i niektórych ujawnień ilościowych<sup>(20)</sup> nie można wyprowadzić ze sprawozdawczości nadzorczej na podstawie uprzednio zdefiniowanego mapowania. Kwestia ta dotyczy zarówno małych i niezłożonych instytucji, jak i innych instytucji. W związku z tym należy doprecyzować proces przekazywania informacji EUNB w ramach takich ujawnień. EBC przewiduje również potencjalne trudności dla EUNB w zakresie agregowania i porównywania informacji jakościowych ze względu na ich nieuporządkowany charakter.

- 7.3 EBC zauważa, że proponowane zmiany dyrektywy CRD przewidują zmianę art. 106 dyrektywy CRD, aby upoważnić właściwe organy do żądania od instytucji innych niż małe i niezłożone instytucje przekazywania informacji EUNB w celu ich publikacji na scentralizowanej stronie internetowej EUNB. Ta zmiana dyrektywy CRD byłaby zbędna, gdyby tekst rozporządzenia CRR został zmieniony w sposób zaproponowany w pkt 7.1.

## 8. Ryzyka z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego

- 8.1 Lepsze uwzględnienie ryzyk z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego („ESG”) w ramach nadzoru ostrożnościowego ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia odporności sektora bankowego. Wyczerpujące uwagi EBC na temat propozycji dotyczących ryzyk ESG zostaną przedstawione w opinii w sprawie proponowanych zmian dyrektywy CRD<sup>(21)</sup>. W szczególności, w odniesieniu do proponowanych zmian rozporządzenia CRR, EBC z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji dotyczącą wprowadzenia zharmonizowanych definicji

<sup>(20)</sup> Na przykład w odniesieniu do ujawniania informacji na temat ryzyk z zakresu ochrony środowiska, polityki społecznej i ładu korporacyjnego (ESG) oraz ryzyka stopy procentowej dotyczącego portfela bankowego.

<sup>(21)</sup> Zob. przypis 10 powyżej.

ryzyk ESG i docenia wyrażony zamiar ujednoczenia tych definicji z definicjami zaproponowanymi przez EUNB w sprawie zarządzania ryzykiem ESG i nadzoru nad nim w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych<sup>(22)</sup>. EBC dostrzega jednak pewne rozbieżności w treści proponowanych definicji w stosunku do sformułowań stosowanych przez EUNB. Definicje EUNB są szersze i obejmują wszelkie negatywne skutki, a nie tylko straty. W związku z tym wierniej oddają charakter ryzyk ESG, które urzeczywistniają się m.in. poprzez ryzyko strategiczne i ryzyko utraty reputacji. Ryzyka te mogą na przykład prowadzić do zmniejszenia skali działalności i wpływać na stabilność i rentowność instytucji. W związku z tym EBC proponuje doprecyzowanie brzmienia definicji w celu zapewnienia lepszego dostosowania ich do definicji zaproponowanych przez EUNB.

- 8.2 EBC z zadowoleniem przyjmuje propozycję zmiany art. 430 nakładającą na instytucje wymóg zgłaszania właściwym organom swojej ekspozycji na ryzyko ESG. Ponieważ przekazywanie odpowiednich informacji jakościowych i ilościowych dotyczących ryzyka ESG ułatwia nadzór nad tym ryzykiem, EBC zachęca organy ustawodawcze Unii i EUNB do zapewnienia jak najszybszego wdrożenia proponowanego wymogu sprawozdawczego. EBC zauważa, że taka sprawozdawczość będzie podlegała zasadzie proporcjonalności, zgodnie z motywem 40 proponowanych zmian do rozporządzenia CRR.
- 8.3 EBC zgadza się z motywem 40 proponowanych zmian do rozporządzenia CRR, w którym stwierdza się, że skala ekspozycji na ryzyka ESG niekoniecznie jest proporcjonalna do wielkości i złożoności instytucji. Konieczne jest zatem, aby rynki i organy nadzoru uzyskiwały odpowiednie dane od wszystkich podmiotów narażonych na to ryzyko, niezależnie od ich wielkości. Dlatego też EBC zdecydowanie popiera propozycję objęcia wszystkich instytucji wymogami w zakresie ujawniania informacji na temat ryzyk ESG określonymi w art. 449a. EBC popiera propozycję Komisji, aby częstotliwość i szczegółowość wymogów dotyczących ujawniania informacji była dostosowana do wielkości i złożoności instytucji, tak aby należało uwzględnić zasadę proporcjonalności. EBC zauważa, że ważne jest zapewnienie odpowiedniej spójności pomiędzy wymogami dotyczącymi ujawniania informacji na temat ryzyk ESG przez instytucje a innymi inicjatywami w zakresie ujawniania informacji (np. dyrektywą w sprawie sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju), w tym sensie, że takie inicjatywy powinny umożliwić instytucjom lepszą ocenę ryzyka i wywiązanie się z ich własnych obowiązków w zakresie ujawniania informacji.
- 8.4 EBC zdecydowanie popiera również propozycję przyspieszenia terminu na przedłożenie przez EUNB sprawozdania w sprawie ostrożnościowego traktowania ekspozycji podatnych na wpływ czynników środowiskowych lub społecznych na mocy art. 501c. EBC zdecydowanie popiera te prace i uważa, że przedstawienie tego sprawozdania przyczyni się do zwiększenia wkładu UE w międzynarodową debatę polityczną dotyczącą tych kwestii.

W przypadku gdy EBC zaleca zmianę proponowanych zmian rozporządzenia CRR, szczegółowe propozycje zmian wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie o charakterze technicznym. Roboczy dokument techniczny jest dostępny w języku angielskim na stronie internetowej EUR-Lex.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 24 marca 2022 r.

Prezes EBC  
Christine LAGARDE

<sup>(22)</sup> Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (2021), EBA Report on management and supervision of ESG risks for credit institutions and investment firms (Sprawozdanie EUNB w sprawie zarządzania ryzykiem ESG i nadzoru nad nim w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych) (EBA/REP/2021/18), dostępne na stronie internetowej EUNB pod adresem [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu)