

OPINIA EUROPEJSKIEJ RADY DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO

z dnia 1 września 2023 r.

**w sprawie zgłoszenia przez Polskę wyższych wag ryzyka ustalonych dla nieruchomości zgodnie z art. 124 ust. 2 i art. 125 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012
(ERRS/2023/8)**

RADA GENERALNA EUROPEJSKIEJ RADY DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego¹, w szczególności art. 3 ust. 2 lit. j),

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012², w szczególności art. 124 ust. 2 oraz art. 125 ust. 1,

uwzględniając decyzję Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 16 grudnia 2015 r. w sprawie ram koordynacji dotyczących powiadamiania przez odpowiednie organy o krajowych środkach polityki makroostrożnościowej, przedstawiania opinii i wydawania zaleceń przez ERRS oraz uchylającą decyzję ERRS/2014/2³,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 4 sierpnia 2023 r. polski Minister Finansów, działając jako wyznaczony organ do celów art. 124 rozporządzenia (UE) nr 575/2013, powiadomił Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) o swojej decyzji o tymczasowym przedłużeniu obniżenia wcześniej ustalonych wyższych wag ryzyka dla ekspozycji na określony segment nieruchomości, zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach, zgodnie z art. 124 ust. 2 tego rozporządzenia.
- (2) Ekspozycjom w pełni zabezpieczonym hipotekami na nieruchomościach mieszkalnych i komercyjnych przypisuje się standardowe wagi ryzyka określone w art. 124–126 rozporządzenia (UE) nr 575/2013. Ekspozycjom w pełni i całkowicie zabezpieczonym hipotekami na

¹ Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 1.

² Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1.

³ Dz.U. C 97 z 12.3.2016, s. 28.

- nieruchomościach mieszkalnych przypisuje się standardowe wagi ryzyka określone w art. 125 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 575/2013.
- (3) Zgodnie z art. 124 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 575/2013 organ wyznaczony zgodnie z art. 124 ust. 1a rozporządzenia (UE) nr 575/2013 okresowo i co najmniej raz w roku ocenia, czy standardowe wagi ryzyka przypisane zgodnie z przepisami rozporządzenia (UE) nr 575/2013 są odpowiednio oparte na przypadkach strat dotyczących ekspozycji zabezpieczonych nieruchomościami oraz przyszłych tendencjach na rynkach nieruchomości. Jeżeli na podstawie tej oceny organ wyznaczony zgodnie z art. 124 ust. 1a rozporządzenia (UE) nr 575/2013 stwierdzi, że wagi ryzyka nie odzwierciedlają odpowiednio rzeczywistego ryzyka związanego z ekspozycjami z tytułu co najmniej jednego segmentu nieruchomości oraz jeżeli uzna, że nieadekwatność wag ryzyka mogłaby negatywnie wpłynąć na obecną lub przyszłą stabilność finansową w jego państwie członkowskim, organ ten może zwiększyć wagi ryzyka mające zastosowanie do tych ekspozycji w przedziałach określonych w art. 124 ust. 2 akapit czwarty rozporządzenia (UE) nr 575/2013.
- (4) W latach 2003–2013 znaczna liczba kredytów hipotecznych w Polsce została zaciągnięta w walucie obcej, przy czym szczytowy poziom udzielania takich kredytów odnotowano w 2007 i 2008 r. Wynikało to głównie z siły złotego (PLN) w stosunku do walut obcych oraz dostępności niższych stóp procentowych w przypadku kredytów w walutach obcych, co umożliwiło kredytobiorcom korzystanie z korzystnych warunków finansowych. Aby jednak przeciwdziałać potencjalnym zagrożeniom związanym z nadmiernym wzrostem liczby takich kredytów, w 2013 r. ostatecznie zakazano udzielania nowych kredytów hipotecznych w walucie obcej. Niemniej jednak w księgach polskich banków nadal pozostaje wiele kredytów hipotecznych, które zostały udzielone przed wejściem w życie tego zakazu w 2013 r.
- (5) Nadmierne udzielanie kredytów w walutach obcych może być źródłem znacznego ryzyka systemowego. W 2011 r. ERRS wydała zalecenie w sprawie udzielania kredytów w walutach obcych⁴ w celu przeciwdziałania takiemu ryzyku. W zaleceniu tym ERRS podkreśliła, że kredyty hipoteczne w walutach obcych mogą w pewnych okolicznościach stanowić zagrożenie dla stabilności finansowej. ERRS zauważyła również, że nadmierne poziomy kredytów hipotecznych w walutach obcych doprowadziły do znacznego niedopasowania walutowego, że mogą one stworzyć warunki dla przenoszenia się niekorzystnych zjawisk między krajami, że przyczyniły się one również do wzmocnienia cykli kredytowych oraz że ostatecznie kredyty te mogą stanowić zagrożenie systemowe dla zainteresowanych państw.
- (6) Rozporządzeniem z dnia 25 maja 2017 r., które weszło w życie dnia 2 grudnia 2017 r., polski Minister Rozwoju i Finansów ustalił wyższe wagi ryzyka dla kredytów hipotecznych w walutach obcych w celu zapewnienia odporności systemu finansowego, zagwarantowania wystarczającego poziomu kapitału bankom posiadającym kredyty hipoteczne w walucie obcej

⁴ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ERRS/2011/1 z dnia 21 września 2011 r. dotyczące kredytów w walutach obcych (Dz.U. C 342 z 22.11.2011, s. 1).

oraz ułatwienia zawierania dobrowolnych porozumień dotyczących przewalutowania kredytów hipotecznych w walutach obcych na kredyty hipoteczne denominowane w PLN.

- (7) Ustalenie wyższych wag ryzyka dla kredytów hipotecznych w walutach obcych nie doprowadziło jednak do zawarcia znacznej liczby dobrowolnych ugód dotyczących przewalutowania kredytów hipotecznych w walutach obcych na kredyty hipoteczne denominowane w PLN. 30 czerwca 2023 r. portfel kredytów hipotecznych w walucie obcej stanowił około 17 % całego portfela kredytów mieszkaniowych krajowych banków komercyjnych, pomimo tego że w 2013 r. zakazano udzielania nowych kredytów hipotecznych w walucie obcej. Ponadto wielu kredytobiorców wytoczyło powództwa przeciwko bankom, które udzielały kredytów hipotecznych w walucie obcej, a polskie sądy regularnie unieważniały tę formę kredytów, powołując się na względy związane z ochroną konsumentów, takie jak fakt, że tzw. klauzule indeksacji stosowane w kredytach hipotecznych w walucie obcej uznano za abuzywne. Orzeczenia polskich sądów doprowadziły do rozwiązania uznanych za nieważne kredytów hipotecznych w walucie obcej, na czym skorzystali głównie kredytobiorcy. Takie podejście polskich sądów było zgodne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym wykładni unijnych przepisów o ochronie konsumentów. W 2019 r.⁵ i 2022 r.⁶ Trybunał Sprawiedliwości wydał orzeczenie w sprawie kredytów hipotecznych udzielanych konsumentom w walucie obcej, stwierdzając, że skutki nieważności umowy ze względu na istnienie klauzul abuzywnych należy rozpatrywać zgodnie z prawem krajowym. W rezultacie liczba roszczeń wzrosła i do końca czerwca 2023 r. złożono ponad 127 000 pozwów. Narodowy Bank Polski szacuje łączną kwotę dodatkowych rezerw, które banki muszą utworzyć, na około 50 mld PLN⁷.
- (8) W celu zwiększenia liczby dobrowolnych porozumień o przewalutowaniu kredytów hipotecznych w walutach obcych na kredyty hipoteczne denominowane w PLN, a w szczególności w celu uwzględnienia niedopasowania terminów w zakresie wymogów kapitałowych z powodu konieczności utworzenia niezbędnych rezerw na straty kredytowe oraz odpisów lub korekt, których banki muszą dokonać przed dobrowolnym przewalutowaniem kredytów hipotecznych w walutach obcych na kredyty hipoteczne denominowane w PLN, polski Minister Finansów obniżył w drodze rozporządzenia wagi ryzyka dla określonych kredytów hipotecznych w walucie obcej. Te wagi ryzyka zostały ustalone na poziomie: (i) 50 % dla kredytów mieszkaniowych, w przypadku których rezerwy na straty kredytowe oraz odpisy lub korekty wynoszą co najmniej 35 % ekspozycji brutto; (ii) 75 % dla kredytów mieszkaniowych, w przypadku których rezerwy na straty kredytowe oraz odpisy lub korekty wynoszą co najmniej 28 % ekspozycji brutto; oraz (iii) 100 % dla kredytów mieszkaniowych, w przypadku których rezerwy na straty kredytowe oraz odpisy lub korekty wynoszą co najmniej 20 % ekspozycji brutto. Ponadto te obniżone wagi ryzyka mają zastosowanie wyłącznie do kredytów hipotecznych w walutach obcych, w przypadku

⁵ Wyrok z dnia 3 października 2019 r. w sprawie Dziubak, C-260/18, EU:C:2019:819.

⁶ Wyrok z dnia 8 września 2022 r., M. (Crédit hypothécaire libellé endesigns étrangères), C-80/21, EU:C:2022:646.

⁷ Narodowy Bank Polski, Raport o stabilności systemu finansowego z czerwca 2023 r., str. 35.

- których banki oferują klientom dobrowolne ugody z udziałem sądów arbitrażowych. W przypadku pozostałych kredytów hipotecznych w walucie obcej waga ryzyka pozostaje na poziomie 150 %.
- (9) Te wagi ryzyka mają zastosowanie wyłącznie do niespłaconych kredytów hipotecznych w walucie obcej. Całkowicie zakazano zawierania nowych umów o kredyt hipoteczny, które przewidują spłatę w walucie innej niż waluta głównego dochodu kredytobiorcy. Ta tymczasowa korekta uprzednio zwiększonych wag ryzyka dla określonych kredytów hipotecznych w walucie obcej obowiązuje od 18 marca 2022 r. Została ona wprowadzona na czas określony i wygaśnie z końcem września 2023 r. Po wygaśnięciu tego środka waga ryzyka dla wszystkich kredytów hipotecznych w walucie obcej powinna automatycznie powrócić do poziomu 150 %.
- (10) Na podstawie zalecenia polskiego Komitetu Stabilności Finansowej z 6 lipca 2023 r.⁸ polski Minister Finansów zamierza przedłużyć tymczasową korektę wag ryzyka dla określonych kredytów hipotecznych w walucie obcej o kolejne 24 miesiące, od dnia 1 października 2023 r. do dnia 30 września 2025 r. W rezultacie w przypadku kredytów mieszkaniowych w walutach obcych wagi ryzyka wyższe niż waga ryzyka 35 % przewidziana w art. 125 rozporządzenia (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do tych ekspozycji zostałyby ostatecznie utrzymane. Przedłużenie tego środka nadal będzie stanowić zachętę dla banków do oferowania kredytobiorcom dobrowolnych ugód umożliwiających przewalutowanie kredytów hipotecznych w walucie obcej na kredyty denominowane w PLN.
- (11) Zgodnie z art. 124 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia (UE) nr 575/2013 ERRS przedstawia danemu państwu członkowskiemu opinię na temat proponowanego środka w terminie jednego miesiąca od otrzymania powiadomienia od właściwego organu.
- (12) ERRS zgadza się co do zasady z taką oceną stabilności finansowej sektora nieruchomości mieszkalnych w Polsce, iż istniejące portfele kredytów hipotecznych w walutach obcych stwarzają pewne ryzyko potencjalnych strat zagrażających rentowności banków. W szczególności wysoki jest udział umów kredytu hipotecznego w walutach obcych będących obecnie przedmiotem postępowania sądowego. Jest to ponad 127 000 roszczeń. W związku z tym ERRS ponownie podkreśla potrzebę zapewnienia bankom wystarczającego kapitału na pokrycie potencjalnych strat wynikających z istniejących portfeli kredytów hipotecznych w walutach obcych poprzez zwiększenie wymogów kapitałowych – w drodze podwyższenia wag ryzyka, wprowadzenia lub zwiększenia buforów kapitałowych, takich jak sektorowy bufor ryzyka systemowego, albo też w drodze zastosowania środków filaru drugiego.
- (13) ERRS byłaby również wdzięczna, gdyby właściwy organ zawarł w swoim powiadomieniu bardziej szczegółowe informacje na temat skuteczności środka, sposobu uwzględnienia strat i zmian na rynku nieruchomości przy kalibracji środka oraz docelowego poziomu niespłaconych kredytów hipotecznych w walutach obcych, który nie wymagałby już stosowania zmienionej wagi ryzyka.
- (14) Ponieważ przedmiotowy środek, stanowiący korektę wcześniej skorygowanych wag ryzyka w

⁸ Uchwała Nr 69/2023 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 6 lipca 2023 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkalnej.

celu odzwierciedlenia rzeczywistego ryzyka związanego z ekspozycjami w co najmniej jednym segmencie nieruchomości, obowiązuje od marca 2022 r. i ma zostać obecnie przedłużony o 24 miesiące, władze polskie zachęca się do okresowej, a co najmniej raz w roku, oceny, czy środek ten w znacznym stopniu przyczynił się do zwiększenia dobrowolnego przewalutowania niespłaconych kredytów hipotecznych w walutach obcych na kredyty hipoteczne denominowane w PLN. Biorąc pod uwagę wieloaspektowy charakter ryzyka związanego z kredytami hipotecznymi w walucie obcej, wydaje się, że – po zakończeniu przedłużonego obowiązywania przedmiotowego środka – władze polskie mogą również rozważyć wybranie innego niż makroostrożnościowy instrumentu zachęcającego do przewalutowania niespłaconych kredytów hipotecznych w walutach obcych na kredyty hipoteczne denominowane w PLN,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ OPINIĘ:

1. Przedłużenie przez polskiego Ministra Finansów obowiązywania środka polegającego na korekcie podwyższonej wagi ryzyka mającej zastosowanie do określonych kredytów hipotecznych w walucie obcej w Polsce stanowi odpowiedź na ryzyko prawne związane z kredytami hipotecznymi w walutach obcych, ponieważ zachęca banki do dobrowolnego przewalutowania kredytów hipotecznych w walutach obcych na kredyty hipoteczne denominowane w PLN. Zmniejszenie liczby kredytów hipotecznych w walucie obcej będzie miało pozytywny wpływ na całkowitą kwotę dodatkowych rezerw, które banki muszą utworzyć na pokrycie potencjalnych strat z tytułu ekspozycji na kredyty hipoteczne w walucie obcej, a tym samym przyczyni się do utrzymania stabilności finansowej.
2. Przedłużenie przez polskiego Ministra Finansów środka korygującego podwyższone wagi ryzyka mające zastosowanie do określonych kredytów hipotecznych w walucie obcej w Polsce, a także czas trwania tej tymczasowej korekty, ocenia się jako właściwe i skuteczne w odniesieniu do zidentyfikowanych rodzajów ryzyka. W obecnych okolicznościach środek ten nie pociąga za sobą nieproporcjonalnych negatywnych skutków dla stabilności finansowej w Polsce i nie oczekuje się, że będzie stanowił przeszkodę w prawidłowym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Ponadto środek ten ocenia się jako zgodny ze stanowiskiem ERRS w zakresie udzielania kredytów w walutach obcych, wyrażonym w zaleceniu ERRS/2011/1. Podczas gdy banki są zobowiązane do posiadania odpowiedniego kapitału na pokrycie ryzyka związanego z kredytami w walucie obcej, tymczasowa korekta wag ryzyka związanego z ekspozycjami na jeden lub większą liczbę segmentów nieruchomości zachęca banki do dobrowolnego oferowania porozumień umożliwiających przewalutowanie kredytów hipotecznych w walutach obcych na kredyty hipoteczne denominowane w PLN.
3. Polski Minister Finansów, działając jako wyznaczony organ do celów art. 124 rozporządzenia (UE) nr 575/2013, musi okresowo, a co najmniej raz w roku, oceniać, czy wagi ryzyka

przewidziane w rozporządzeniu (UE) nr 575/2013 lub ustalone przez organ wyznaczony zgodnie z art. 124 ust. 1a rozporządzenia (UE) nr 575/2013 odpowiednio odzwierciedlają rzeczywiste ryzyko związane z ekspozycjami z tytułu jednego lub większej liczby segmentów nieruchomości, oraz oceniać, czy nieadekwatność wag ryzyka może obecnie lub w przyszłości negatywnie wpływać na stabilność finansową w Polsce. Dotyczy to wag ryzyka ustalonych dla ekspozycji denominowanych w walucie obcej i zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach mieszkalnych, które zostały podwyższone w 2017 r.

4. Jeżeli chodzi o cel polegający na przewalutowaniu niespłaconych kredytów w walutach obcych zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach mieszkalnych na kredyty denominowane w PLN, który nie ma wyłącznie charakteru makroostrożnościowego, polskie organy krajowe powinny również rozważyć wprowadzenie szerszego zestawu potencjalnych środków zmierzających między innymi do ustanowienia dodatkowych zachęt do zawierania dobrowolnych porozumień umożliwiających takie przewalutowanie.
5. Załączona nota zatytułowana „Assessment of the extension of higher risk weights for exposures secured by mortgages on residential property in accordance with Article 124 of the Capital Requirements Regulation in Poland” (Ocena przedłużenia obowiązywania wyższych wag ryzyka dla ekspozycji zabezpieczonych hipotekami na nieruchomościach mieszkalnych zgodnie z art. 124 rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych w Polsce) stanowi integralną część niniejszej opinii.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 1 września 2023 r.



W imieniu Rady Generalnej ERRS Szef Sekretariatu ERRS

Francesco MAZZAFERRO