

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z 17 lutego 2005 r.

wydana na wniosek Rady Unii Europejskiej dotycząca projektu dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady dokonujących gruntownej nowelizacji Dyrektywy 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. odnoszącej się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe oraz Dyrektywy Rady 93/6/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie adekwatności kapitałowej przedsiębiorstw inwestycyjnych oraz instytucji kredytowych

(CON/2005/4)

(2005/C 52/10)

1. W dniu 15 września 2004 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Rady Unii Europejskiej o wydanie opinii dotyczącej projektu dwóch dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁾: pierwsza to dyrektywa (dalej „projektowana dyrektywa bankowa”) gruntownie nowelizująca dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. odnoszącą się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe⁽²⁾, a druga to dyrektywa (dalej „projektowana dyrektywa o adekwatności kapitałowej”) gruntownie nowelizująca dyrektywę Rady 93/6/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie adekwatności kapitałowej przedsiębiorstw inwestycyjnych oraz instytucji kredytowych⁽³⁾ (zwane dalej łącznie „projektowanymi dyrektywami”).
2. Właściwość EBC do wydania opinii wynika z pierwszego tiret art. 105 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, stanowiącego, iż konsultacje z EBC przeprowadza się w sprawie każdego projektowanego aktu wspólnotowego w dziedzinach podlegających jego kompetencji. Projektowane dyrektywy zawierają przepisy, które są istotne dla poprawnego funkcjonowania i stabilności systemu finansowego. Zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego, Rada Prezesów wydała niniejszą opinię.
3. Projektowane dyrektywy są istotnym składnikiem Strategii Rozwoju Rynku Usług Finansowych (*Financial Services Action Plan*). Jej celem jest modernizacja istniejących ram adekwatności kapitałowej dla instytucji kredytowych i przedsiębiorstw inwestycyjnych. Dyrektywy te zapewnią
4. W swoich poprzednich uwagach⁽⁴⁾ EBC wyrażał jednoznaczne poparcie dla prac, prowadzonych w ciągu ostatnich lat przez BCBS oraz Komisję Europejską, mających na celu opracowanie znowelizowanego zbioru zasad dotyczących adekwatności kapitałowej instytucji finansowych i przedsiębiorstw inwestycyjnych. EBC przyjmuje z zadowoleniem ostateczne uzgodnienie przez BCBS zaleceń „Bazylea II”. EBC przyjmuje też z zadowoleniem okoliczność, iż wkrótce potem Komisja przyjęła projekty legislacyjne, które zapewnią spójne i terminowe wprowadzenie zaleceń „Bazylea II” przez aktywne międzynarodowo banki i przedsiębiorstwa inwestycyjne działające w UE, jak również rozszerzą zakres zastosowania metodologii wprowadzanej zaleceniami „Bazylea II” na inne instytucje finansowe UE, z uwzględnieniem ich szczególnych cech.

⁽¹⁾ COM(2004) 486 wersja ostateczna, części I i II oraz załączniki techniczne.

⁽²⁾ Dz.U. L 126, z 26.5.2000, str. 1 (dalej „skonsolidowana dyrektywa bankowa”). Dyrektywa ostatnio zmieniona dyrektywą Komisji 2004/69/WE (Dz.U. L 125, z 28.4.2004, str. 44).

⁽³⁾ Dz.U. L 141, z 11.6.1993, str. 1 (dalej „dyrektywa o adekwatności kapitałowej”). Dyrektywa ostatnio zmieniona dyrektywą 2004/39/WE (Dz.U. L 145, z 30.4.2004, str. 1).

⁽⁴⁾ Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework* („Zmienne ramowe zasady dla międzynarodowej konwergencji metod pomiaru kapitału oraz standardów kapitałowych”), Bank Rozliczeń Międzynarodowych (*Bank for International Settlements, BIS*), czerwiec 2004 r.; dokument dostępny na stronach internetowych BIS.

⁽⁵⁾ Patrz w szczególności uwagi EBC z 31 maja 2001 r. dotyczące drugiego pakietu konsultacyjnego BCBS, odpowiedź EBC z sierpnia 2003 r. na trzecią propozycję konsultacyjną BCBS (CP3) oraz uwagi EBC z listopada 2003 r. dotyczące trzeciego dokumentu konsultacyjnego Komisji Europejskiej w sprawie przeglądu regulacji kapitałowych (dalej „trzeci dokument konsultacyjny”); wszystkie dokumenty dostępne na stronach internetowych EBC.

5. EBC jest przekonany, że projektowane dyrektywy, po ich odpowiedniej implementacji przez Państwa Członkowskie, istotnie wzmocnią poprawność funkcjonowania i stabilność systemu bankowego UE poprzez wprowadzenie bardziej rozbudowanych, uwzględniających ryzyko standardów kapitałowych. EBC podkreśla zatem swoją ogólnie pozytywną ocenę projektowanych dyrektyw. Tym niemniej, podtrzymując tę ogólną ocenę, EBC zgłasza w odniesieniu do projektowanych dyrektyw oraz ich przyszłego stosowania pewną liczbę uwag o charakterze ogólnym oraz szczegółowym⁽¹⁾.

UWAGI OGÓLNE

Instrumenty prawne służące spójnemu wprowadzeniu projektowanych dyrektyw w państwach UE

6. Kilkakrotnie, w szczególności w opinii EBC CON/2004/7 w sprawie projektowanej dyrektywy o strukturze komitetowej⁽²⁾ (której celem było wprowadzenie do szeregu dyrektyw wspólnotowych zmian potrzebnych do rozszerzenia zakresu „procesu Lamfalussy’ego” na regulacje finansowe odnoszące się nie tylko do sektora papierów wartościowych, lecz również do wszystkich innych sektorów finansowych), EBC wyrażał poparcie dla zaleceń Międzyinstytucjonalnej Grupy Monitorującej, aby stosowanie wspólnotowych aktów prawnych Poziomu 1 ograniczyć do zasad ramowych a wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, w ramach Poziomu 2 stosować rozporządzenia. Jak wskazano w ustępie 6 opinii EBC CON/2004/7, EBC uważa, że wprowadzanie w życie zaleceń Międzyinstytucjonalnej Grupy Monitorującej może stopniowo doprowadzić do nabrania przez akty prawne Poziomu 2 charakteru podstawowego źródła regulacji technicznych odnoszących się do instytucji finansowych UE.

7. W podobny sposób, w swoich uwagach dotyczących trzeciego dokumentu konsultacyjnego EBC zaproponował, aby wprowadzające zalecenia „Bazylea II” załączniki techniczne do projektowanych dyrektyw były przyjmowane bezpośrednio jako środki Poziomu 2 oraz – o ile rozwiązanie takie da się pogodzić z niezbędną elastycznością w implementacji dyrektyw na poziomie krajowym – w drodze rozporządzeń wspólnotowych.

8. W ocenie EBC wprowadzenie zaleceń „Bazylea II” stworzyło unikalną możliwość dokonania przeglądu wymogów kapitałowych UE w sposób zgodny z powyższymi propozycjami – możliwość ta jednak nie została wykorzystana. EBC przyjmuje do wiadomości, że zgodnie z art. 150 ust. 1 projektowanej dyrektywy bankowej Komisja uzyska w ramach procedury „komitologii”, o której mowa w art. 151 projektowanej dyrektywy bankowej, uprawnienia do

przyjmowania „zmian przepisów załączników V i XII uwzględniających rozwój sytuacji na rynkach finansowych, w szczególności w zakresie nowych produktów finansowych, a także standardów lub wymogów dotyczących rachunkowości określanych przez prawodawstwo wspólnotowe”.

9. Tym niemniej, biorąc pod uwagę uzgodnione rozszerzenie procesu Lamfalussy’ego z sektora papierów wartościowych na inne sektory finansowe⁽³⁾, lepszym rozwiązaniem byłoby ograniczenie zakresu regulacji projektowanych dyrektyw do ramowych zasad odzwierciedlających podstawowe wybory polityczne i rozwiązania merytoryczne w zakresie adekwatności kapitałowej instytucji kredytowych i przedsiębiorstw inwestycyjnych, przy jednoczesnym zawarciu przepisów technicznych dotyczących adekwatności kapitałowej wspólnie w jednym, bezpośrednio stosowanym rozporządzeniu wprowadzonym jako akt Poziomu 2. Takie podejście wzmocniłoby spójne wprowadzanie zaleceń „Bazylea II” na terytorium UE, ułatwiło przestrzeganie nowych wymogów przez grupy finansowe działające w wielu krajach UE oraz zmniejszyło ponoszone w związku z tym koszty, jednocześnie wspierając równe warunki konkurencji oraz dalszą integrację finansową.

10. Jeżeli przyjęte zostanie, iż projektowane dyrektywy nie mogą zostać na obecnym etapie zmodyfikowane we wskazanym sposób, wówczas zdaniem EBC projektowaną strukturę prawną należałoby uważać nie za końcowy, pożądany rezultat, lecz raczej za pierwszy krok w długotrwałym procesie prowadzącym do wprowadzenia, tam gdzie to możliwe, bezpośrednio stosowanego zespołu regulacji technicznych Poziomu 2 dla instytucji finansowych w UE.

Ograniczenie opcji krajowych i krajowych decyzji uznaniowych

11. Ograniczenie opcji krajowych jest kwestią najwyższej wagi, jako że może przyczynić się do uproszczenia ram regulacyjnych, wzmocnić spójność działań nadzorczych oraz przyczynić się do zapewnienia równych warunków konkurencji. EBC dostrzega postęp osiągnięty w ramach Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (*Committee of European Banking Supervisors*, CEBS) w zakresie ograniczania liczby opcji i wyłączeń. EBC w pełni popiera wysiłki CEBS i mocno zachęca do dalszych prac w tym zakresie, ponieważ – pomimo osiągniętego postępu – wciąż zachowana została znaczna liczba opcji potencjalnie utrudniających zapewnienie równych warunków konkurencji. Przepisy art. 68-73 projektowanej dyrektywy bankowej zawierają opcje dopuszczające zwolnienia z wymogów kapitałowych na różnych poziomach w obrębie grup. W ocenie EBC, jeżeli w odniesieniu do niektórych porządków prawnych opcje te są uważane za zbyt ważne, aby mogły zostać usunięte, wówczas – w celu zapewnienia równych warunków konkurencji w UE – powinno się przynajmniej zapewnić spójność i przejrzystość w wykonywaniu takich opcji. Uwzględniając potrzebę dalszego ograniczania opcji krajowych, EBC byłby gotowy poprzeć

⁽¹⁾ Zauważa się, iż Rada ECOFIN na posiedzeniu w dniu 7 grudnia 2004 r. zgodziła się na przyjęcie ogólnego stanowiska dotyczącego projektowanych dyrektyw (zwanego dalej „ogólnym stanowiskiem Rady”). Zwróciła się ona do państwa przewodniczącego Radzie o kontynuowanie kontaktów z przedstawicielami Parlamentu Europejskiego w celu zbadania możliwości przyjęcia projektowanych dyrektyw w pierwszym czytaniu. Ogólne stanowisko Rady dotyczy także niektórych spośród spraw poruszanych przez EBC w niniejszej opinii. Odpowiednie odniesienia do ogólnego stanowiska Rady zostały zawarte we właściwych fragmentach opinii.

⁽²⁾ Opinia EBC CON/2004/7 z 20 lutego 2004 r. wydana na wniosek Rady Unii Europejskiej w odniesieniu do projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 73/239/EWG, 85/611/EWG, 91/675/EWG, 93/6/EWG oraz 94/19/WE jak również dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/12/WE, 2002/83/WE oraz 2002/87/WE, w celu ustanowienia nowej struktury organizacyjnej komitetów właściwych w zakresie usług finansowych (Dz.U. C 58, z 6.3.2004, str. 23).

⁽³⁾ Patrz str. 12 komunikatu prasowego 2580-ego Posiedzenia Rady ECOFIN, odbytego w Brukseli w dniu 11 maja 2004 r.; dokument dostępny na stronach internetowych Rady.

wprowadzenie szczególnego przepisu nakładającego na Komisję obowiązek monitorowania postępów osiągniętych w tej sprawie oraz informowania instytucji wspólnotowych w rozsądnym terminie (np. trzech lat) o zakresie wykorzystania pozostałych w mocy krajowych kompetencji do wydawania decyzji uznaniowych, przy jednoczesnej ocenie ich istotności oraz potrzeby dalszych inicjatyw regulacyjnych.

12. Ogólny sposób formułowania niektórych przepisów projektowanych dyrektyw pozostawia znaczący margines dla rozbieżnych interpretacji dokonywanych przez organy krajowe, co zwiększa ryzyko nieosiągnięcia równych warunków konkurencji w UE. Szczególnym, choć nie jedynym, przykładem tego problemu jest art. 84 ust. 2 projektowanej dyrektywy bankowej, umożliwiając właściwym organom wyrażenie zgody na zastosowanie przez instytucję kredytową metody opartej na wewnętrznych ratingach (dalej „metoda IRB”, od *Internal Rating Based Approach*), o ile systemy zarządzania i oceny ryzyka kredytowego takiej instytucji spełniają określone warunki (takie jak wymóg, aby systemy te były „prawidłowe” i „rzetelnie wprowadzone” oraz przewidywały „miarodajną ocenę”). Cytowany artykuł odsyła do dodatkowych warunków określonych w części 4 załącznika VII projektowanej dyrektywy bankowej, które pozostawiają znaczny stopień uznaniowości przy implementacji na poziomie krajowym. EBC przyznaje, że używanie wyrażen pozostawiających organom krajowym znaczny stopień uznaniowości jest niekiedy konieczne (przykładowo w tym celu, aby nie krępować rozwoju praktyk zarządzania ryzykiem w instytucjach kredytowych albo też aby ułatwić elastyczną implementację i stosowanie wymogów wspólnotowych, biorąc przy tym pod uwagę strukturalną różnorodność krajowych systemów bankowych oraz krajowych regulacji nadzorczych) – tym niemniej za wskazane uznać należy, aby wraz z kształtowaniem się zalecanych praktyk rynkowych ujednolicono wykładnię tego typu wyrażen przez organy krajowe. W tym celu Komisja mogłaby podjąć się wydawania zaleceń opartych na opiniach przedstawianych przez CEBS.

13. EBC zaleca używanie spójnej terminologii dla określania, w jaki sposób właściwe organy mogą podejmować interwencje poprzedzające zastosowanie niektórych wag ryzyka oraz technik pomiaru. W tym zakresie możliwym rozwiązaniem byłoby dokonanie wyraźnego rozróżnienia pomiędzy przypadkami, gdy od właściwych organów oczekuje się wydania na wniosek instytucji kredytowej formalnej decyzji administracyjnej oraz przypadkami, gdy właściwe organy mogą dokonać faktycznej oceny proponowanych technik bez potrzeby wydawania formalnej decyzji.

Funkcja organów odpowiedzialnych za nadzór prowadzony w sposób skonsolidowany

14. Zwiększenie roli organów prowadzących nadzór w sposób skonsolidowany, co przewidziane jest w art. 129-132 projektowanej dyrektywy bankowej, stanowi w ocenie EBC

krok we właściwym kierunku – potencjalnie pociągający jednak za sobą złożone problemy przy implementacji i stosowaniu projektowanej dyrektywy. Funkcja koordynacyjna przewidziana w art. 129 ust. 1, wraz z przepisami dotyczącymi wzajemnego przekazywania sobie informacji określonymi w art. 130 ust. 2 oraz art. 132 doprowadzą do usprawnienia kontaktów pomiędzy organami nadzoru oraz pomiędzy organami nadzoru a bankami, zwiększając wydajność podejmowanych działań poprzez uproszczenie procesu decyzyjnego oraz obniżenie ogólnych kosztów nadzoru. Stanowi to odpowiednią reakcję na rosnące zapotrzebowanie grup bankowych o znaczącej aktywności transgranicznej⁽¹⁾ na ograniczanie ponoszonych przez nie kosztów związanych z wypełnianiem wymogów nadzorczych i regulacyjnych, niekiedy nakładających się i nie w pełni zharmonizowanych, formułowanych przez różne krajowe organy nadzorcze i regulacyjne.

15. Ponadto EBC oczekuje, że funkcja koordynacyjna wykonywana przez organ prowadzący nadzór w sposób skonsolidowany przyczyni się – w powiązaniu z wyraźnym wymogiem wymiany informacji – do utrzymania stabilności sektora bankowego zarówno na poziomie UE, jak również na poziomie Państw Członkowskich. Z punktu widzenia organu prowadzącego nadzór w sposób skonsolidowany, dokonywanie dogłębnego przeglądu oraz oceny działalności grupy jako całości, zgodnie z art. 124 w związku z art. 71 i 73 projektowanej dyrektywy bankowej, powinno zostać odpowiednio umożliwione poszerzonym zakresem informacji dostarczanych przez krajowe organy nadzoru w odniesieniu do lokalnej aktywności oraz ryzyk ponoszonych przez działające w UE jednostki wchodzące w skład danej grupy. Z punktu widzenia krajowych organów nadzoru, informacje zbierane przez organ prowadzący nadzór w sposób skonsolidowany mogą ułatwiać ocenę potencjalnych trudności finansowych innych jednostek wchodzących w skład danej grupy, w przypadkach gdy trudności takie mogłyby wywierać wpływ na sytuację lokalnych jednostek zależnych. Dodatkowe informacje dotyczące krajowym organom nadzoru powinny wreszcie ułatwić wykonywanie funkcji banku centralnego w dziedzinach stabilności finansowej, systemów płatności oraz polityki pieniężnej.

16. Przepis art. 129 ust. 2 projektowanej dyrektywy bankowej (w związku z art. 37 ust. 2 projektowanej dyrektywy o adekwatności kapitałowej) należy oceniać jako wspierający integrację finansową. Wprowadza on podstawę prawną dla stosowania przy ocenie ryzyk rynkowych w skali grupy metody IRB, jak również tzw. metod zaawansowanego pomiaru (dalej „metody AMA” od *Advanced Measurement Approaches*) oraz metody wewnętrznych modeli (*Internal Models Approach*), uzupełnianych przez uproszczoną procedurę wydawania zgody w odniesieniu do grup kapitałowych. Powinno to umożliwić koordynację działań zarządczych w obrębie grupy w zakresie zgodności z regulacyjnymi wymogami kapitałowymi, co z kolei powinno wzmocnić integrację strukturalną grupy, a w konsekwencji integrację sektora bankowego jako całości.

⁽¹⁾ Oznaką wzrastającego znaczenia aktywności transgranicznej jest powiększający się udział zagranicznych oddziałów i podmiotów zależnych w ramach całkowitych aktywów sektora bankowego, wynoszący ponad 20 % w 2003 r. Patrz publikacja EBC *Report on EU banking structure* („Raport o strukturze sektora bankowego UE”), listopad 2004 r.; dokument dostępny na stronach internetowych EBC.

17. Niezależnie od możliwych korzyści wynikających z przepisu art. 129 ust. 2, jego stosowanie może wiązać się ze złożonymi problemami, które powinny być odpowiednio przewidziane i rozwiązane w celu zapewnienia jego maksymalnej skuteczności. Przykładowo, można liczyć się z trudnościami w przypadku braku porozumienia w kwestii interpretacji wymagań dyrektywy pomiędzy organem nadzoru kraju pochodzenia a organem nadzoru kraju wykonywania działalności przez jednostki zależne grupy, które uznawane są za istotne⁽¹⁾. Trzeci punkt art. 129 ust. 2 wymaga wprawdzie od organu prowadzącego nadzór w sposób skonsolidowany wydania rozstrzygnięcia w przypadku, gdy organy nadzoru nie mogą osiągnąć porozumienia w okresie sześciu miesięcy, tym niemniej nieporozumienia pomiędzy organami nadzorczymi kraju pochodzenia i kraju wykonywania działalności powinny być rozwiązywane w taki sposób, aby nie naruszać kompetencji właściwych krajowych organów nadzoru, które w ramach działań podejmowanych na poziomie lokalnym zmuszone są opierać się na wynikach nadzoru w ujęciu grupowym oraz zobowiązane są do zapewnienia równych warunków konkurencji⁽²⁾.
18. Możliwe korzyści wynikające z przepisu art. 129 ust. 2 są również uzależnione od tego, w jaki sposób kompetencje właściwych krajowych organów nadzoru do stosowania środków nadzorczych w stosunku do lokalnych jednostek zależnych na podstawie drugiego filaru zaleceń „Bazylea II” (procedura przeglądu nadzorczego) współgrają z decyzjami o wyrażeniu zgody w ujęciu grupowym. Instytucje kredytowe składające wnioski na podstawie art. 129 ust. 2 potrzebują pewności prawnej. Należy w związku z tym z należytą uwagą podchodzić do mających zastosowanie procedur sądowej kontroli decyzji o wyrażeniu zgody w ujęciu grupowym, jak również do bieżącego nadzoru nad stosowaniem w ramach grupy metody IRB i metod AMA. W projektowanej dyrektywie bankowej powinny zostać ujęte odpowiednie uprawnienia organów nadzoru do korygowania powstających po udzieleniu zgody nieprawidłowości w stosowaniu powyższych metod przez grupę, jak również uprawnienie do wycofywania udzielonej zgody.
19. Uwzględniając znaczenie powyższych zagadnień dla skutecznego stosowania art. 129 ust. 2 projektowanej dyrektywy bankowej, EBC wyraża silne poparcie dla prac, jakie mają być podjęte przez CEBS w odniesieniu do stosowania art. 129 jako całości, dając jednocześnie wyraz swojemu przekonaniu, że rezultatem takich prac będzie jednolite stosowanie tego przepisu. Tym niemniej EBC popiera wprowadzenie do projektowanej dyrektywy bankowej przepisu wymagającego dokonania oceny oraz, jeżeli to konieczne, zmian art. 129 po upływie trzech lat od implementacji dyrektywy, w celu uwzględnienia sposobu, w jaki art. 129 jest stosowany w praktyce oraz tego, czy wywołuje on zamierzone skutki.
20. EBC pragnie również wyrazić poparcie dla prac CEBS odnoszących się do art. 131 projektowanej dyrektywy bankowej, wymagającego, aby organ prowadzący nadzór w sposób skonsolidowany oraz pozostałe właściwe organy

nadzoru dysponowały „pisemnymi uzgodnieniami w zakresie koordynacji i współpracy”. EBC popiera zatem prace CEBS zmierzające do wypracowania modelowych uzgodnień w zakresie koordynacji i współpracy, które mogłyby być stosowane przez wszystkie zainteresowane organy nadzoru.

Ramy czasowe projektu oraz przepisy przejściowe

21. EBC przyjmuje z zadowoleniem zawarte w rozdziale 1 tytule VII projektowanej dyrektywy bankowej przepisy dotyczące ram czasowych wprowadzenia nowych wymogów kapitałowych. Przepisy te odzwierciedlają ramy czasowe określone w zaleceniach „Bazylea II”. Powinny one zagwarantować, że europejskie instytucje kredytowe nie zostaną postawione w niekorzystnym położeniu wobec ich konkurentów z krajów trzecich. Ponadto, opóźnione zastosowanie projektowanej dyrektywy mogłoby w pewnym stopniu zniweczyć przygotowania poczynione przez instytucje kredytowe UE w celu dotrzymania pierwotnych założeń czasowych. Z tych względów EBC zachęca instytucje wspólnotowe do utrzymania harmonogramu zaproponowanego przez Komisję.
22. Ponadto EBC zaznacza, iż nie należy zapominać o daleko sięgającym charakterze reformy oraz utrzymującej się niepewności co do jej wpływu na poziom kapitału występującego w systemie finansowym UE jako całości (nawet jeżeli badania dotyczące wpływu w ujęciu ilościowym ograniczyły taką niepewność na tyle, na ile było to możliwe). Z tego powodu EBC wyraża pełne poparcie dla wprowadzenia przepisów przejściowych zawartych w art. 152 projektowanej dyrektywy bankowej ograniczających wpływ reformy na zakres minimalnych wymogów kapitałowych obowiązujących instytucje kredytowe w ciągu pierwszych trzech lat po implementacji dyrektywy.
23. Pomimo potrzeby oparcia oszacowań czynników ryzyka na danych historycznych z okresów wystarczająco długich, aby odzwierciedlały one zmieniające się warunki ekonomiczne, przepisy przejściowe powinny zapewniać instytucjom kredytowym wsparcie przy dostosowaniu się do bardziej złożonej metody IRB poprzez tymczasowe złagodzenie niektórych wymogów, które byłyby następnie stopniowo zaostrzane w miarę zwiększania się zdolności gromadzenia danych przez określoną instytucję. Dotyczy to obowiązku dysponowania danymi dotyczącymi historycznych poziomów prawdopodobieństwa niewywiązania się ze zobowiązań z okresu co najmniej pięciu lat (ust. 66 części 4 załącznika VII projektowanej dyrektywy bankowej). W tym zakresie, art. 154 ust. 5 projektowanej dyrektywy umożliwi Państwu Członkowskiemu skrócenie powyższego okresu do dwóch lat w stosunku do instytucji kredytowych, które zdecydowały się wprowadzić metodę IRB przed 31 grudnia 2007 r. Instytucje wprowadzające metodę IRB po 31 grudnia 2007 r. powinny jednak dysponować danymi z trzech lat na koniec 2008 r., danymi z czterech lat – na koniec 2009 r. i danymi z pięciu lat – na koniec 2010 r. W praktyce nie będzie możliwe dysponowanie przez takie instytucje danymi z trzech lat na koniec 2008 r., o ile nie zgromadzą one danych z dwóch lat na koniec 2007 r. EBC uważa zatem za wskazaną taką modyfikację tego przepisu, która realistycznie umożliwiłaby uznanie zastosowania metod IRB również w okresie przejściowym. Ze względu na powyższe EBC z zadowoleniem przyjmuje pragmatycznie sformułowane zmiany do art. 154 ust. 5 i ust. 6, zawarte w ogólnym stanowisku Rady.

(1) Przesłanka „istotności” może być interpretowana jako dotycząca względnego znaczenia jednostki zależnej bądź to w odniesieniu do grupy jako całości, bądź też w odniesieniu do systemu bankowego kraju wykonywania działalności.

(2) Równe warunki konkurencji mogą być zagrożone w przypadkach, gdy metody IRB niektórych banków miałyby być weryfikowane przez podmiot prowadzący nadzór w sposób skonsolidowany, podczas gdy dla innych banków weryfikacja taka przeprowadzana byłaby przez krajowy organ nadzoru.

Monitorowanie wpływu strukturalnego oraz ewentualnego wpływu procyklicznego nowej regulacji

24. Ogólny strukturalny wpływ projektowanych dyrektyw wzbudzał wątpliwości związane między innymi z niełatwym zadaniem połączenia postulatu neutralności w zakresie skutków kapitałowych z rosnącym stopniem złożoności przyjmowanych metod. EBC wyraża pełne poparcie dla ogólnych parametrów regulacyjnych wymogów kapitałowych określonych w projektowanych dyrektywach, zauważając przy tym, że wyniki obejmujących Państwa Członkowskie badań dotyczących wpływu w ujęciu ilościowym (QIS3) ⁽¹⁾ przyniosły ogólnie pozytywną ocenę spodziewanych skutków nowej regulacji dla mniejszych instytucji kredytowych UE i przedsiębiorstw inwestycyjnych UE, jak również w zakresie jej wpływu zarówno na dostępność kredytowania dla małych i średnich przedsiębiorstw (których sytuacja, jak się wydaje, nie pogorszy się w wyniku wprowadzenia projektowanych dyrektyw), jak też na ochronę równych warunków konkurencyjności w ramach UE z podmiotami z krajów trzecich. EBC odnotowuje także ogólnie pozytywną ocenę przedstawianą w tym zakresie przez przygotowane z inicjatywy Komisji Europejskiej sprawozdanie w sprawie finansowych i makroekonomicznych skutków zmienionych wymogów kapitałowych ⁽²⁾. Tym niemniej wyprzedzająca ocena wpływu projektowanych dyrektyw w ujęciu ilościowym nie może obejmować ich efektów dynamicznych, związanych z możliwą zmianą zachowania instytucji finansowych wywołaną różnicami w wagach ryzyka przewidywanych przez aktualne i zmienione wymogi kapitałowe. Z tego powodu EBC jest skłonny poprzeć wprowadzenie regularnego monitorowania następczego, obejmującego także konsekwencje strukturalne oraz rozkład ryzyka.
25. W uzupełnieniu monitorowania ogólnego wpływu projektowanych dyrektyw, niezbędne może okazać się monitorowanie niektórych aspektów szczegółowych. Przykładowo, EBC zauważa zapewnienie rozszerzonej w porównaniu do zaleceń „Bazylea II” elastyczności w zakresie preferencyjnego traktowania komercyjnych kredytów na nabywanie nieruchomości w ramach metody standardowej oraz podstawowej metody IRB ⁽³⁾. EBC pragnie podkreślić, iż niezależnie od rzetelnej wyceny zabezpieczeń przez banki, relacje pomiędzy dostępnością komercyjnych kredytów na nabywanie nieruchomości a cenami nieruchomości powinny być ściśle monitorowane również z perspektywy makroostrożnościowej. EBC wyraża wolę udziału w tego typu monitorowaniu.
26. W odniesieniu do ewentualnego wpływu procyklicznego projektowanych dyrektyw (to jest możliwości zaostrzania

wymogów kapitałowych w czasie recesji oraz ich łagodzenia w okresie wzrostu, skutkującego wzmocnieniem negatywnych skutków cyklu ekonomicznego), EBC dostrzega wagę podjęcia prac nad tym zagadnieniem oraz znaczący postęp osiągnięty w zmniejszeniu tego typu zagrożeń w drodze odpowiednich modyfikacji projektowanych dyrektyw, mających na celu ograniczenie skutków procyklicznych. W istocie, ze względu na coraz większą współzależność warunków makroekonomicznych – w szczególności w ramach obszaru euro – we wspólnym interesie organów nadzoru UE leży rozważenie odpowiednich środków dla ograniczenia ryzyka wzmoczonej procykliczności. Przyjęcie wspólnych rozwiązań w zakresie procykliczności przyczyniłoby się również do osiągnięcia równych warunków konkurencyjności oraz przejrzystości w ramach jednolitego rynku. Tym niemniej EBC nadal uważa za niezbędne monitorowanie wskazanych zjawisk przez Komisję oraz właściwe organy krajowe.

27. Z powyższych względów EBC wyraża poparcie dla propozycji, aby Komisja dokonywała na podstawie art. 156 projektowanej dyrektywy bankowej okresowego badania, czy dyrektywa ta wywiera znaczący wpływ na cykl ekonomiczny. Ponadto, EBC zauważa, że w zakresie uprawnień Komisji leży zgłaszanie propozycji odpowiednich zmian do gruntownie znowelizowanej skonsolidowanej dyrektywy bankowej, co dotyczy również możliwych legislacyjnych „środków zaradczych”, o których mowa w art. 156. Tym niemniej, z perspektywy makroostrożnościowej jest sprawą kluczową, aby ewentualne legislacyjne „środki zaradcze” miały symetryczny charakter oraz aby standardy kapitałowe podlegały zmianom wyłącznie wtedy, gdy zmiana taka jest możliwa do utrzymania zgodnie z wymogami ostrożnościowymi w trakcie całego cyklu ekonomicznego. EBC proponuje wyjaśnienie tej potrzeby w punkcie 59 preambuły projektowanej dyrektywy bankowej.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE

Definicja banków centralnych

28. EBC dostrzega potrzebę wyjaśnienia własnego statusu w kontekście wyłączenia banków centralnych z zakresu projektowanej dyrektywy bankowej. Pierwsze tiret art. 2 wyłącza z zakresu projektowanej dyrektywy bankowej „banki centralne Państw Członkowskich”, podczas gdy zawarta w art. 4 ust. 23 definicja terminu „banki centralne” (odmiennego niż termin „banki centralne Państw Członkowskich”) obejmuje EBC, o ile nie postanowiono inaczej. EBC proponuje zmianę art. 2 w taki sposób, by wyraźnie wskazywał on, że wyłączenie ma zastosowanie również do EBC.

Konsolidacja jednostkowa

29. Art. 70 projektowanej dyrektywy bankowej przyznaje właściwym organom uprawnienie do wydawania w konkretnych przypadkach oraz z uwzględnieniem pewnych dalszych warunków zgody na to, aby jednostki dominujące danej grupy kapitałowej mieszczące się w jednym z Państw Członkowskim uwzględniały jednostki zależne wchodzące w skład tej grupy mieszczące się na terytorium UE w obliczeniach wymaganych zgodnie z art. 68 ust. 1 projektowanej dyrektywy bankowej. Proces ten określany jest jako „konsolidacja jednostkowa”.

⁽¹⁾ Komisja Europejska, *Review of the Capital Requirements for Credit Institutions and Investment Firms, Third Quantitative Impact Study: EU Results* („Przegląd wymogów kapitałowych dotyczących instytucji kredytowych i przedsiębiorstw inwestycyjnych, trzecie badanie wpływu w ujęciu ilościowym: rezultaty dla UE”), 1 lipca 2003 r.; dokument dostępny na stronach internetowych Komisji.

⁽²⁾ PricewaterhouseCoopers, MARKT/2003/02/F, *Study on the financial and macroeconomic consequences of the draft proposed new capital requirements for banks and investment firms in the EU* („Badanie finansowych i makroekonomicznych skutków projektu nowych wymogów kapitałowych dla banków i przedsiębiorstw inwestycyjnych”), 8 kwietnia 2004 r.; dokument dostępny na stronach internetowych Komisji.

⁽³⁾ Metoda standardowa jest określona w art. 78-83 projektowanej dyrektywy bankowej. Podstawowa metoda IRB (*Foundation IRB Approach*) to metoda IRB opisana w art. 84-89 projektowanej dyrektywy bankowej, przy założeniu, że instytucja kredytowa nie stosuje własnych oszacowań strat w przypadku niewywiązania się ze zobowiązań (LGD, od *losses given default*) lub czynników przeliczeniowych, zgodnie z art. 84 ust. 4.

30. EBC zaleca ponowne rozważenie warunków, na jakich dopuszczane jest stosowanie konsolidacji jednostkowej⁽¹⁾. Jeden z tych warunków określono w art. 69 ust. 1 lit. a) projektowanej dyrektywy bankowej, gdzie wymaga się, aby nie występowały przeszkody w transferach środków własnych z jednostki dominującej do jednostki zależnej. W ocenie EBC nie jest to warunek, który – w kontekście wymogów dotyczących konsolidacji jednostkowej – powinien być formułowany w odniesieniu do jednostek dominujących. Z tego względu, EBC z dużym zadowoleniem przyjmuje okoliczność, iż art. 70 projektowanej dyrektywy bankowej w brzmieniu określonym w ogólnym stanowisku Rady formułuje obecnie wymogi w innym zakresie tj. w odniesieniu do dostępności środków własnych jednostki zależnej dla jednostki dominującej, usuwając jednocześnie wymóg braku przeszkód w transferach środków własnych z jednostki dominującej do jednostki zależnej. EBC zauważa, że konsolidacja jednostkowa może obejmować jednostki zależne mieszczące się w innych Państwach Członkowskich niż jednostka dominująca. W praktyce oznacza to, że sytuacja finansowa jednostki zależnej będzie dla celów adekwatności kapitałowej traktowana tak, jakby stanowiła ona fragment sytuacji finansowej jednostki dominującej. Organ nadzorujący jednostkę dominującą powinien w związku z tym uzyskać pełen dostęp do informacji dotyczących jakości aktywów, zobowiązań oraz kapitału jednostki zależnej. EBC proponuje w związku z tym wprowadzenie kolejnego kryterium mającego na celu zapewnienie, aby organ nadzorujący jednostkę dominującą mógł skutecznie weryfikować wspomniane informacje dotyczące sytuacji finansowej jednostek zależnych z siedzibą w innym Państwie Członkowskim. EBC zdecydowanie popiera również, jako jedną z podstawowych zasad, postulat przejrzystości stosowania art. 70 dyrektywy, z zadowoleniem przyjmując przy tym realizujące ten postulat postanowienia zawarte w ogólnym stanowisku Rady.
31. EBC zauważa, że art. 70 projektowanej dyrektywy bankowej nie kwestionuje stosowania indywidualnych wymogów kapitałowych w odniesieniu do jednostek zależnych z siedzibą na terytorium UE włączonych do zakresu indywidualnych wymogów kapitałowych dominującej instytucji kredytowej. Byłoby wskazane wyjaśnić, iż art. 70 stosuje się bez uszczerbku dla wymogów nakładanych przez art. 68 na odpowiednie jednostki zależne.

Wymogi kapitałowe w odniesieniu do wzajemnego kredytowania banków w ramach grupy

32. Art. 80 ust. 7 projektowanej dyrektywy bankowej zezwala właściwym organom pod pewnymi warunkami na to, aby z zakresu wymogów kapitałowych dotyczących ryzyka kredytowego wyłączone było kredytowanie przez

⁽¹⁾ Konsolidacja jednostkowa stanowi element projektowanej dyrektywy bankowej, który nie podlega regulacji w zaleceniach Bazylea II. Ustęp 23 zaleceń Bazylea II wymaga, aby organy nadzoru dokonywały sprawdzenia, czy „poszczególne banki oceniane jednostkowo cechują się wymaganą adekwatnością kapitałową”.

instytucje kredytowe ich jednostek dominujących, bądź też ich jednostek zależnych, bądź też wreszcie innych jednostek zależnych od tej samej jednostki dominującej, co dana instytucja kredytowa⁽²⁾. EBC pragnie podkreślić, że wszelkie zaangażowania pociągające za sobą ryzyko kredytowe powinny podlegać wymogom adekwatności kapitałowej. Warunki, na jakich ma zastosowanie wyłączenie przewidziane w art. 80 ust. 7 nie eliminują ryzyka kredytowego takich transakcji kredytowych, jako że – przykładowo – dana instytucja kredytowa może nie wykonać swoich zobowiązań wobec innej instytucji kredytowej kontrolowanej przez tę samą jednostkę dominującą. Dodatkowo EBC zauważa, że art. 80 ust. 7 będzie miał zastosowanie w pierwszym rzędzie do kredytowania pomiędzy bankami, w którym to przypadku wymogi kapitałowe mają kluczowe znaczenie dla ograniczenia ryzyka systemowego. EBC zauważa także, iż tego typu wyłączenie nie jest przewidziane w zaleceniach „Bazylea II”⁽³⁾, przy czym mogłoby ono w niektórych systemach bankowych wywierać wpływ na równe warunki konkurencji na poziomie krajowym. Wobec powyższego, EBC zaleca, aby wskazana forma kredytowania nadal podlegała wymogom kapitałowym.

Zewnętrzne instytucje oceny wiarygodności kredytowej

33. W kwestii uznawania zewnętrznych instytucji oceny wiarygodności kredytowej (*External Credit Assessment Institutions, ECAI*), EBC chciałby odnieść się do trzech kwestii.
34. Po pierwsze, EBC dostrzega możliwość dalszego uszczegółowienia wymogu „niezależności” określonego w sekcji 1.2 części 2 załącznika VI projektowanej dyrektywy bankowej. Przy dokonywaniu oceny właściwe organy powinny uwzględnić takie czynniki jak: struktura właścicielska i organizacyjna danej ECAI, jej źródła finansowania, personel i doświadczenie, jak również stosowany przez nią nadzór korporacyjny. W ocenie EBC właściwe organy powinny także weryfikować dysponowanie przez ECAI skutecznymi procedurami wewnętrznymi mającymi na celu wykrywanie, zapobieganie oraz zarządzanie ewentualnymi konfliktami interesów, tym samym gwarantując, że nie ma miejsca niezamierzone rozpowszechnianie, ujawnianie lub niewłaściwe wykorzystywanie informacji poufnych. Kwestie te powszechnie uznaje się za jeden z kluczowych elementów polityki regulacyjnej w tym zakresie, co znalazło odzwierciedlenie w wydanym przez Międzynarodową Organizację Komisji Papierów Wartościowych (*International Organisation of Securities Commissions, IOSCO*) dokumencie „Określenie zasad dotyczących działalności agencji ratingowych” (*Statement of Principles Regarding the Activities of Credit Rating Agencies*) z dnia 25 września 2003 r.⁽⁴⁾

⁽²⁾ Wyłączenie to odnosi się wyłącznie do metody standardowej; może ono być jednak również stosowane w odniesieniu do instytucji kredytowych poprzez szczególną formę stałego zastosowania częściowego (art. 89 ust. 1 lit. e) projektowanej dyrektywy bankowej).

⁽³⁾ Zalecenia „Bazylea II” znajdują zastosowanie w sposób skonsolidowany do banków działających w skali międzynarodowej na każdym poziomie grupy bankowej. Oznacza to, iż jednostka zależna, która jest bankiem działającym w skali międzynarodowej będzie musiała posiadać kapitał na pokrycie zaangażowań w stosunku do innych jednostek wchodzących w skład grupy, które nie są jej jednostkami zależnymi. Zalecenia „Bazylea II” nie pozwalają na wyłączenie takich wymogów kapitałowych.

⁽⁴⁾ Dokument dostępny na stronach internetowych IOSCO.

35. Po drugie, EBC pragnie podkreślić potrzebę ostrożnego i bezstronnego podejścia do oceny przez organy nadzorcze wiarygodności oraz pozycji rynkowej poszczególnych ECAI. Istotne jest zwłaszcza, aby właściwe organy, dokonując oceny wnioskujących o uznanie ECAI, nie stwarzały jakichkolwiek przeszkód utrudniających nowym podmiotom wejście na rynek, poprzez nakładanie nieracjonalnych obciążeń związanych z wypełnieniem kryteriów określonych w sekcji 2.1 części 2 załącznika VI projektowanej dyrektywy bankowej (udział w rynku, przychody i źródła finansowania, wpływ na strukturę cen). Należy wyrazić opinię, iż właściwe władze powinny raczej koncentrować swoją działalność na weryfikacji niezawodności i prawidłowego funkcjonowania stosowanej przez ECAI metodologii oceny wiarygodności kredytowej. Istnieje zatem potrzeba kontynuowania prac nad odpowiednimi przepisami, aby umożliwiły one stworzenie wystarczająco zróżnicowanych procedur oceny nadzorczej. W tym kontekście EBC jest gotów wyrazić poparcie dla zmiany brzmienia wskazanego fragmentu w sposób zgodny z zaleceniami „Bazylea II”, tak aby wiarygodność wnioskujących o uznanie ECAI mogła opierać się zarówno na ich pozycji rynkowej, jak i na przyjmowanej przez nie prawidłowej metodologii.

36. Po trzecie, EBC podkreśla potrzebę dążenia do odpowiedniego ujednoczenia działań nadzorczych oraz współpracy organów nadzoru w odniesieniu do uznawania ECAI. Wysoki stopień jednolitości pomiędzy praktykami nadzorczymi Państw Członkowskich będzie niezbędny dla zapewnienia porównywalności zewnętrznych ocen ratingu oraz równych warunków konkurencji dla instytucji kredytowych wykorzystujących takie oceny zgodnie z metodą standardową w odniesieniu do ryzyka kredytowego, co również przyczyni się do ograniczenia ryzyka stosowania przez instytucje kredytowe „arbitrażu regulacyjnego” (przenoszenia działalności do państw o mniej restrykcyjnych przepisach). Ponadto współpraca organów nadzoru będzie konieczna dla ograniczenia kosztów ponoszonych w związku z wypełnianiem wymogów regulacyjnych przez te ECAI, które będą dążyć do ich uznania w więcej niż jednym Państwie Członkowskim. Obecnie przepisy art. 81 ust. 3, 82 ust. 2 oraz 97 ust. 3 projektowanej dyrektywy bankowej przewidują jedynie dyskrecyjną możliwość stosowania wzajemnego uznania. W zgodzie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w zakresie swobody świadczenia usług, EBC uważa, iż wzajemne uznanie powinno być stosowane jako ogólna zasada odnosząca się do ECAI w ramach UE. Nie wyłączałoby to możliwości nakładania przez organy nadzoru dodatkowych wymogów administracyjnych mających na celu uwzględnienie szczególnych cech rynku krajowego, o ile wymogi takie nie będą powielać podobnych warunków spełnionych przez podmiot wnioskujący w Państwie Członkowskim stanowiącym jego kraj pochodzenia. EBC przyjmuje z zadowoleniem dokument konsultacyjny CESR omawiający możliwe kierunki działalności regulacyjnej w odniesieniu do agencji ratingowych⁽¹⁾. EBC wyraża również silne poparcie dla prac podjętych obecnie przez CEBS w celu harmonizacji kryteriów uznawania ECAI. EBC uznaje, iż proces szeregowania (określony w załączniku 2 do zaleceń „Bazylea II”) – w ramach którego,

między innymi, organy krajowe szeregują oceny ryzyka kredytowego w ramach dostępnych wag ryzyka – ma szczególne znaczenie, w związku z czym CEBS powinien wspierać dalsze ujednoczanie stanowisk w tym zakresie.

Stałe zastosowanie częściowe w odniesieniu do niektórych zaangażowań

37. EBC zauważa, że projektowana dyrektywa bankowa, w przeciwieństwie do zaleceń „Bazylea II”, dozwala na stałe zastosowanie częściowe metody IRB w odniesieniu do istotnych zaangażowań oraz w kluczowych jednostkach organizacyjnych, w różnorodnych okolicznościach wskazanych w art. 89 ust. 1 lit. a), b) oraz d)-g) projektowanej dyrektywy bankowej. EBC zauważa, iż zamierzonym celem ograniczania stałego zastosowania częściowego jest uniknięcie sytuacji, w której banki na stałe stosowałyby metodę standardową w odniesieniu do zaangażowań cechujących się wysokim poziomem ryzyka, jednocześnie używając własnych oszacowań parametrów ryzyka w odniesieniu do portfeli cechujących się niskim ryzykiem, tym samym w każdym przypadku wybierając najkorzystniejszą metodę.

38. EBC wyraża poparcie dla udostępnienia stałego zastosowania częściowego małym instytucjom kredytowym w zakresie ich zaangażowań w stosunku do władz centralnych, instytucji kredytowych oraz przedsiębiorstw inwestycyjnych, ponieważ stosowanie w takich przypadkach własnych oszacowań byłoby nadmiernie uciążliwe, skutkując tym samym potencjalnym wyłączeniem małych instytucji kredytowych z zastosowania metody IRB. Sytuacja małych instytucji kredytowych jest poprawnie przedstawiona w nowym punkcie 35A preambuły, zaproponowanym w ogólnym stanowisku Rady. EBC zaleca Komisji zbadanie po upływie trzech lat od daty implementacji dyrektywy, czy stosowanie art. 89 projektowanej dyrektywy bankowej skutecznie przyczyniło się do osiągnięcia zamierzonego celu.

Spójne traktowanie promes kredytu w ramach metody IRB i metody standardowej

39. Należy dostrzec niespójność pomiędzy kapitałowym traktowaniem promes kredytu w ramach metody standardowej i podstawowej metody IRB. EBC zakłada, że niespójność ta nie jest celowa. Jeżeli jednak nie zostanie ona odpowiednio skorygowana, mogłoby to wyrzucić skutek polegający na powstaniu w ramach metody podstawowej IRB odpowiedniego wymogu kapitałowego w odniesieniu do niektórych zobowiązań o charakterze gwarancyjnym, zmniejszających ryzyka i chroniących stabilność systemu finansowego poprzez zapewnienie dokonania rozliczenia w niektórych systemach płatności. EBC zaleca zatem zmianę brzmienia ust. 1 pkt 11 lit. a) w części 3 załącznika VII tak, aby odpowiadało ono odpowiedniemu postanowieniu odnoszącemu się do metody standardowej – to jest przyjęcie, iż dla linii kredytowych, w stosunku do których nie udzielono promesy, bądź które mogą w każdej chwili zostać bezwarunkowo cofnięte przez instytucję kredytową bez okresu wypowiedzenia lub też objęte są w praktyce możliwością automatycznego cofnięcia w przypadkach pogorszenia się wiarygodności kredytobiorcy, stosuje się czynnik przeliczeniowy 0 %.

⁽¹⁾ CESR's technical advice to the European Commission on possible measures concerning credit rating agencies – Consultation Paper („Techniczna porada CESR dla Komisji Europejskiej w sprawie możliwych środków dotyczących agencji ratingu kredytowego – dokument konsultacyjny”); dokument opublikowany w dniu 30 listopada 2004 r. i dostępny na stronach internetowych CESR.

Procedura przeglądu nadzorczego

40. EBC podkreśla konieczność traktowania drugiego filaru zaleceń „Bazylea II” jako istotnego w takim samym stopniu jak pozostałe filary zaleceń „Bazylea II”, to jest filar minimalnych wymogów kapitałowych oraz filar dyscypliny rynkowej. EBC uważa, że bardzo ogólne brzmienie art. 123 i 124 projektowanej dyrektywy bankowej, odzwierciedlających drugi filar, mogłoby błędnie sugerować, że powyższe trzy filary nie mają jednakowego znaczenia.
41. W ocenie EBC, wobec braku w projektowanej dyrektywie bankowej definicji pojęcia „kapitału wewnętrznego” (używanego w art. 123 dyrektywy), rozumienie znaczenia tego pojęcia przez organy nadzoru i instytucje kredytowe powinno podlegać ujednoczeniu w miarę zmieniającej się praktyki rynkowej. EBC uważa za pożądane opracowanie wskazówek określających działania, które instytucje kredytowe powinny podjąć dla spełnienia wymogów określonych w art. 123. EBC jest świadomy, iż tego typu wskazówki mogą zostać opracowane jedynie w miarę upływu czasu stosownie do rozwoju praktyki rynkowej oraz gromadzenia doświadczeń przez krajowe organy nadzoru – w związku z czym EBC nie nalega na wprowadzenie bardziej szczegółowej definicji kapitału wewnętrznego na obecnym etapie.
42. W odniesieniu do buforów kapitałowych należy zwrócić uwagę na oświadczenie BCBS z lipca 2002 r., gdzie wyraźnie uznaje się wagę buforów kapitałowych w kontekście ewentualnych zagrożeń związanych z cyklicznością⁽¹⁾. Projektowana dyrektywa bankowa w jej aktualnym brzmieniu nie odnosi się do tego problemu, w związku z czym EBC proponuje zawarcie odpowiedniego odniesienia we właściwym punkcie preambuły projektowanej dyrektywy bankowej wskazującym, iż organy nadzoru powinny wymagać od banków działania z uwzględnieniem buforów kapitałowych tak, aby nawet w warunkach zagrożenia mogły one zachować minimalne progi kapitałowe.
43. EBC zauważa wreszcie, że niektóre Państwa Członkowskie wymagają obecnie, aby w szczególnych okolicznościach minimalny udział kapitału własnego kształtował się na poziomie przekraczającym próg 8 % określony w art. 75 projektowanej dyrektywy bankowej. Automatyczne stosowanie podwyższonych wymogów kapitałowych w odniesieniu do pewnych kategorii instytucji nie jest zjawiskiem pożądanym, gdyż zróżnicowane poziomy minimalnego udziału kapitału własnego zagrażają równym warunkom konkurencji w ramach UE oraz stwarzają zachęty dla restrukturyzacji grup mającej na celu arbitraż regulacyjny oparty o różnice w wymogach kapitałowych.

⁽¹⁾ „Dążąc do przeciwdziałania ewentualnym zagrożeniom związanym z cyklicznym oddziaływaniem metod IRB, Komitet uzgodnił, że przy stosowaniu metod IRB powinno się wymagać prowadzenia przez banki wyraźnie ostrożnego badania stopnia narażenia na ryzyko kredytowe, co jest środkiem zapewniającym utrzymywanie przez banki wystarczających buforów kapitałowych, zgodnie z Drugim Filarem nowej Umowy”, komunikat prasowy BCBS, 10 lipca 2002 r.; dokument dostępny na stronach internetowych BIS.

Współpraca w sytuacjach nadzwyczajnych

44. EBC przyjmuje z zadowoleniem art. 130 ust. 1 projektowanej dyrektywy bankowej, który jest szczególnie istotny ze względu na wprowadzany w nim obowiązek organu prowadzącego nadzór w sposób skonsolidowany powiadomienia organów określonych w art. 49 lit. a) oraz art. 50 projektowanej dyrektywy o zaistnieniu sytuacji nadzwyczajnej, która mogłaby zagrozić stabilności systemu finansowego.
45. EBC rozumie, że art. 130 ust. 1 ma zastosowanie do systemu finansowego zarówno w wymiarze krajowym, jak i wymiarze UE. W związku z tym EBC przyjmuje, że przekazanie informacji do organów określonych w art. 49 lit. a) powinno nastąpić albo na poziomie krajowym, albo transgranicznym. Jest to istotne, gdyż postępowanie w zakresie integracji rynków finansowych i infrastruktury rynkowej UE, przyczyniając się do wzrostu płynności i efektywności tych rynków, może również zwiększyć prawdopodobieństwo wystąpienia zakłóceń systemowych dotyczących więcej niż jednego Państwa Członkowskiego, jak również zapewne zwiększyć ryzyko transgranicznego kryzysu zaufania w sektorze bankowym UE. W tym kontekście EBC przyjmuje z zadowoleniem fakt, iż art. 130 ust. 1 realizuje zalecenie sformułowane w sprawozdaniu Komitetu Ekonomicznego i Finansowego w sprawie zarządzania kryzysami finansowymi⁽²⁾, poprzez nałożenie obowiązku powiadamiania wskazanych organów bez zbędnych opóźnień w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej. W celu wyjaśnienia zakresu zastosowania art. 130 ust. 1, EBC zaleca określenie, iż obowiązek zawiadomienia organów, o których mowa w art. 49 lit. a) dotyczy organów na obszarze UE.
46. EBC przyjmuje także, że odniesienie w art. 130 ust. 1 do organów określonych w art. 50⁽³⁾ ma na celu zagwarantowanie, że członkowie rządów Państw Członkowskich odpowiedzialni za usługi finansowe powiadomieni są o zaistnieniu sytuacji nadzwyczajnej tak szybko jak to możliwe. EBC proponuje ujęcie tego celu w sposób bardziej wyraźny, poprzez zastąpienie odniesienia do organów określonych w art. 50 jednoznacznym odniesieniem do „odpowiednich członków rządu” – co zagwarantuje, iż nie wystąpią żadne przeszkody w przekazywaniu poufnych informacji niezbędnych dla zarządzania sytuacją kryzysową, z zastrzeżeniem warunków określonych w prawie krajowym i wspólnotowym (tj. w przypadkach, gdy wykonywanie ich funkcji politycznych dotknięte jest sytuacją kryzysową).

⁽²⁾ Komitet Ekonomiczny i Finansowy, *Report on financial crisis management* („Raport o zarządzaniu kryzysami finansowymi”), 17 kwietnia 2001 r., Biuletyn Ekonomiczny nr 156, lipiec 2001 r.; dokument dostępny na stronach internetowych Komisji.

⁽³⁾ Art. 50 projektowanej dyrektywy bankowej, dokonujący gruntownej nowelizacji art. 30 ust. 9 skonsolidowanej dyrektywy bankowej, dopuszcza wydawanie przez Państwa Członkowskie zgody na ujawnianie poufnych informacji ostrożnościowych „organom ich centralnej administracji rządowej odpowiedzialnym za działania legislacyjne dotyczące nadzoru nad instytucjami kredytowymi, instytucjami finansowymi, usługami inwestycyjnymi oraz przedsiębiorstwami ubezpieczeniowymi, jak również pracownikom inspekcji działających w imieniu takich organów”.

47. EBC wyraża także jednoznaczne poparcie dla treści art. 130 ust. 1 projektowanej dyrektywy bankowej z uwagi na to, że pozostawia ono organom działającym zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie UE odpowiednią swobodę przyjmowania elastycznych reguł działania, co jest rzeczą niezbędną w kontekście zarządzania kryzysowego. W tym zakresie EBC chciałby zwrócić uwagę na istniejące porozumienia między bankami centralnymi a organami nadzoru, które określają zasady i procedury komunikacji i współpracy w przypadkach zarządzania kryzysem finansowym. W szczególności, Wspólne Oświadczenie w sprawie naczelnych zasad współpracy pomiędzy organami nadzoru bankowego i bankami centralnymi Unii Europejskiej w zakresie zarządzania kryzysowego (dalej „Wspólne Oświadczenie”) ustala zasady i procedury szczegółowo określające organy odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe, wymagane przepływy informacji pomiędzy wszystkimi podejmującymi działania organami oraz praktyczne warunki przekazywania informacji na poziomie transgranicznym. Wspólne Oświadczenie przewiduje również utworzenie infrastruktury logistycznej umożliwiającej wzmożoną współpracę transgraniczną pomiędzy odpowiednimi organami⁽¹⁾.
48. Ponadto EBC zauważa, iż podjęto już pewne kroki w celu dalszego rozwoju reguł zarządzania kryzysowego podlegających art. 130 projektowanej dyrektywy bankowej. W szczególności, Komitet Nadzoru Bankowego Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz CEBS utworzyły Wspólną Grupę Zadaniową do spraw zarządzania kryzysowego, która będzie wspierać rozwój dalszych praktycznych reguł reagowania na sytuacje kryzysowe. W tym kontekście EBC zachęca do dalszej pracy nad rozwojem sprawnie funkcjonujących reguł współpracy. EBC uważa, że prawidłowa koordynacja funkcji realizowanych przez organy nadzoru i banki centralne ułatwi wczesną ocenę systemowych skutków ujawniającej się sytuacji kryzysowej oraz wzmocni skuteczność zarządzania kryzysowego zarówno na poziomie krajowym jak i na poziomie UE.

Spójność z zaleceniami „Bazylea II” w zakresie ryzyka operacyjnego

49. EBC zauważa, że przepisy projektowanej dyrektywy bankowej dotyczące ryzyka operacyjnego odbiegają od zaleceń „Bazylea II” w stopniu, który może prowadzić do naruszenia równych warunków konkurencji. EBC zaleca w związku z tym zmiany w następujących elementach projektowanej dyrektywy.
50. Po pierwsze, obliczanie właściwego wskaźnika w części 1 i 2 załącznika X projektowanej dyrektywy bankowej na podstawie „ostatnich sześciu dwunastomiesięcznych obserwacji w połowie oraz na koniec roku obrachunkowego”, podobnie jak przyjmowanie wartości szacunkowych w przypadkach niedostępności danych poddanych audytowi są rozwiązaniami odbiegającymi od zaleceń „Bazylea II”, gdzie wymaga się stosowania obserwacji rocznych. EBC z zadowoleniem przyjmuje okoliczność, iż zmiany w ust. 3 części 1 i ust. 5 części 2 załącznika X do dyrektywy określone w ogólnym stanowisku Rady mogą doprowadzić do spójności dyrektywy z zaleceniami „Bazylea II” w tym zakresie.
51. Po drugie, proponowany sposób obliczania wymogów kapitałowych w ramach metody standardowej (*Standardised Approach*) stawia instytucje kredytowe UE w niekorzystnej sytuacji wobec instytucji kredytowych z państw trzecich podlegających zaleceniom „Bazylea II”. Ponadto, powyższe ujęcie może utrudniać osiągnięcie celu polegającego na zachęceniu banków do zmiany metody wskaźnika podstawowego (*Basic Indicator Approach*) na metodę standardową. Zalecenia „Bazylea II” umożliwiają wykorzystanie straty brutto w niektórych pionach działalności do częściowego skompensowania zysku brutto osiągniętego w innych pionach działalności w ramach każdego roku, co jest rozwiązaniem spójnym z metodą wskaźnika podstawowego, zgodnie z którą kompensacja pomiędzy pionami działalności w każdym roku następuje jako normalny skutek zastosowania metody. EBC zauważa, iż metoda przyjęta w projektowanej dyrektywie bankowej jest w tym zakresie bardziej ostrożna. EBC jest mimo to skłonny poprzeć dostosowanie projektowanej dyrektywy bankowej do zaleceń „Bazylea II”.
52. Po trzecie, wymogi części 4 załącznika X projektowanej dyrektywy bankowej odbiegają od zaleceń „Bazylea II” w taki sposób, iż zezwalają na zasadniczo nieograniczone stałe zastosowanie częściowe metod AMA. EBC zauważa, że ograniczenia zakresu i czasu trwania zastosowania częściowego metod AMA uważane były za kluczowy element zaleceń „Bazylea II”, mający na celu zapobieganie możliwemu arbitrażowi regulacyjnemu oraz ewentualnemu niekorzystnemu wpływowi na równe warunki konkurencji. EBC podziela punkt widzenia BCBS oraz zaleca, aby ograniczenia zastosowania częściowego metod AMA zostały wprowadzone jako zasada ogólna, a nie jedynie jako środek wykorzystywany w jednostkowo ocenianych przypadkach.
53. Wreszcie, przepisy przejściowe włączone do art. 155 projektowanej dyrektywy bankowej zezwalają na stosowanie właściwego wskaźnika w wysokości 15 % w odniesieniu do pionu działalności „handel i sprzedaż” do 31 grudnia 2012 r. w przypadkach, gdy pion ten reprezentuje przynajmniej 50 % ogółu właściwych wskaźników. Stanowi to niepożądane odstępstwo od zaleceń „Bazylea II”, które nie przewidują tego typu przepisów przejściowych.

Ryzyko prawne jako część ryzyka operacyjnego

54. EBC zauważa, że art. 4 ust. 22 projektowanej dyrektywy bankowej wprowadza pojęcie „ryzyka prawnego” jako jednego z elementów szerszego pojęcia „ryzyka operacyjnego”. Przyznając, iż ryzyko prawne jest ważną kategorią ryzyka, która powinna być uwzględniana przy pomiarze kapitału, EBC zauważa, że pojęcie ryzyka prawnego nie zostało dodatkowo szczegółowo zdefiniowane w projektowanej dyrektywie, przez co może się ono stać źródłem niepewności i różnic w implementacji bądź stosowaniu. W tym zakresie EBC jest zdania, że wskazane byłoby wprowadzenie do regulacji UE bardziej precyzyjnych sformułowań przewidzianych w zaleceniach „Bazylea II”, gdzie w szczególności zastrzega się, iż ryzyko operacyjne obejmuje „ryzyko prawne, lecz wyłącza ryzyko strategiczne i ryzyko utraty reputacji” (ustęp 644 zaleceń „Bazylea II”). Przypis do tego ustępu zaleceń „Bazylea II” stanowi, że „ryzyko prawne obejmuje, lecz nie ogranicza się do narażenia na grzywny, kary lub odszkodowania karne wynikające z działań nadzorczych, jak również ugody prywatnoprawne” – użytecznym krokiem byłoby powtórzenie tego sformułowania w preambule projektowanej dyrektywy bankowej.

(1) Patrz komunikat prasowy EBC z dnia 10 marca 2003 r.; dokument dostępny na stronach internetowych EBC.

55. Ogólna definicja ryzyka prawnego ułatwiłaby właściwą ocenę oraz zarządzanie ryzykiem, jak również zapewniłaby jednolitość stosowania przez instytucje kredytowe UE. Warto byłoby jednocześnie zbadać kwestię, do jakiego stopnia powinna być uwzględniana okoliczność, iż ryzyka prawne są z natury nieprzewidywalne i zazwyczaj nie poddają się upraszczaniu do przyjętych modeli. Dodatkowo, zarządzanie ryzykiem prawnym powinno być spójne z zarządzaniem ryzykiem operacyjnym jako całością. Z tych powodów EBC proponuje dalsze prowadzenie prac przez CEBS nad sprecyzowaniem definicji ryzyka prawnego.
56. EBC odnotowuje, że wymogi pewności prawnej dotyczące technik ograniczania ryzyka kredytowego wskazanych w załącznikach VII-IX projektowanej dyrektywy bankowej mogą być rozumiane jako czynnik ograniczający ryzyko prawne związane z użyciem takich technik. Przyczyną tego stanu rzeczy jest to, iż wymogi takie nie wpływają bezpośrednio na obliczanie aktywów ważonych ryzykiem, lecz raczej odnoszą się do kwestii, czy stosowane techniki ograniczania ryzyka kredytowego oparte są na rzetelnej analizie prawnej. Tym niemniej w świetle ust. 14 sekcji 1.2 części 3 załącznika X projektowanej dyrektywy bankowej EBC przyjmuje, iż straty wywołane wadami prawnymi technik ograniczania ryzyka kredytowego nie będą stanowiły podstawy dla nakładania wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka operacyjnego w przypadkach, gdy straty takie traktowane są jako ryzyko kredytowe dla celów obliczania minimalnych wymogów kapitałowych.

Wymagania kapitałowe względem niektórych przedsiębiorstw inwestycyjnych

57. Art. 20 projektowanej dyrektywy o adekwatności kapitałowej przyznaje właściwym organom uznaniową możliwość wyłączenia pewnych przedsiębiorstw inwestycyjnych z zakresu wymogów kapitałowych dotyczących ryzyka operacyjnego. Jednakże w punkcie 22 preambuły projektowanej dyrektywy podkreślono, iż „ryzyko operacyjne jest

znaczącym ryzykiem dla instytucji, które wymaga pokrycia w funduszach własnych”. Komisja wprowadziła wskazaną uznaniową możliwość w oparciu o wyniki studium opublikowanego w lipcu 2004 r.⁽¹⁾, przy czym możliwość ta miała na celu złagodzenie wpływu wymogów kapitałowych z tytułu ryzyka operacyjnego na całość wymogów nakładanych na przedsiębiorstwa inwestycyjne. EBC zauważa, że autorzy wskazanego studium zajęli stosunkowo ostrożne stanowisko w kwestii tego, czy nałożenie na przedsiębiorstwa inwestycyjne zwiększonych wymogów kapitałowych w związku z wprowadzeniem wymogu kapitałowego z tytułu ryzyka operacyjnego powinno być postrzegane jako niewspółmierne. Ponadto wskazane studium zaznacza, iż użyte w nim dane wydawały się niekompletne. EBC pragnie poddać pod rozważenie okoliczność, iż uznaniowy charakter wyłączeń przewidzianych przez projektowaną dyrektywę o adekwatności kapitałowej oraz ich ukierunkowanie na poszczególne typy przedsiębiorstw może zaburzyć równe warunki konkurencji w trzech zakresach: pomiędzy różnymi typami przedsiębiorstw inwestycyjnych, pomiędzy przedsiębiorstwami inwestycyjnymi tego samego typu konkurującymi w obrocie transgranicznym oraz pomiędzy przedsiębiorstwami inwestycyjnymi a instytucjami kredytowymi. EBC w związku z tym proponuje, aby Komisja dokonała w odpowiednim czasie przeglądu skutków tego typu wyłączeń oraz sposobu, w jaki są one stosowane przez właściwe organy, przy czym odpowiedni przepis powinien w tym celu zostać wprowadzony do projektowanej dyrektywy o adekwatności kapitałowej.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem, dnia 17 lutego 2005 r.

Prezes EBC
Jean-Claude TRICHET

⁽¹⁾ Komisja Europejska, *Review of Capital Requirements for EU Investment Firms – 2004 Quantitative Impact Study – Main Conclusions* („Przegląd wymogów kapitałowych dla przedsiębiorstw inwestycyjnych UE – Studium wpływu w ujęciu ilościowym za 2004 r. – Główne konkluzje”); dokument niedatowany, dostępny na stronach internetowych Komisji.