EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

PL **ECB-PUBLIC**

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 5 sierpnia 2015 r.

w sprawie projektu ustawy o szczególnych zasadach restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych denominowanych w walutach obcych

(CON/2015/26)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 23 lipca 2015 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Sejmu o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o szczególnych zasadach restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych w związku ze zmianą kursu walut obcych do waluty polskiej oraz o zmianie niektórych ustaw (zwanego dalej „projektem ustawy").

Kompetencja EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz szóstego tiret art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE[1], z uwagi na to, że projekt ustawy dotyczy zasad odnoszących się do instytucji finansowych w zakresie, w jakim wywierają one istotny wpływ na stabilność instytucji i rynków finansowych. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Założenia projektu ustawy

1.1 Celem projektu ustawy jest umożliwienie restrukturyzacji kredytów mieszkaniowych denominowanych w walutach obcych (zwanych dalej „walutowymi kredytami mieszkaniowymi") udzielonych przed datą wejścia projektu ustawy w życie. W szczególności banki będą zobowiązane do dokonywania – na wniosek uprawnionych kredytobiorców i do dnia 30 czerwca 2020 r. – restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych zgodnie z zasadami określonymi w projekcie ustawy.

1.2 Zgodnie z postanowieniami projektu ustawy z uprawnienia do restrukturyzacji walutowego kredytu mieszkaniowego może skorzystać kredytobiorca będący konsumentem, o ile spełnione są następujące warunki: a) nieruchomość jest wykorzystywana przez kredytobiorcę na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych; b) kredytobiorca nie posiada innego lokalu mieszkalnego ani innego domu jednorodzinnego; c) powierzchnia użytkowa nieruchomości nie przekracza 75 m^2 dla lokalu mieszkalnego i 100 m^2 dla domu jednorodzinnego (chyba że na dzień złożenia wniosku o restrukturyzację kredytobiorca wychowuje troje lub więcej dzieci, w którym to przypadku limit powierzchni użytkowej nie ma zastosowania); oraz d) wartość wskaźnika LtV danego walutowego kredytu mieszkaniowego jest wyższa niż 80%.

1 Decyzja Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42).

1.3 Zgodnie z projektem ustawy moment złożenia wniosku o restrukturyzację walutowego kredytu mieszkaniowego jest uzależniony od wartości wskaźnika LtV. Wniosek taki może zostać złożony: począwszy od dnia wejścia w życie ustawy – jeżeli wartość wskaźnika LtV jest wyższa niż 120%, nie wcześniej niż po upływie 1 roku od dnia wejścia w życie ustawy – jeżeli wartość wskaźnika LtV jest wyższa niż 100% i nie wyższa niż 120%, oraz nie wcześniej niż po upływie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy – jeżeli wartość wskaźnika LtV jest wyższa niż 80% i nie wyższa niż 100%.

1.4 Projekt ustawy stanowi, iż po skorzystaniu z uprawnienia do restrukturyzacji walutowego kredytu mieszkaniowego nowe zobowiązanie kredytobiorcy wobec banku będzie stanowiła suma trzech następujących składowych:

i) po pierwsze – kwoty kapitału kredytu mieszkaniowego w walucie polskiej, która pozostałaby do spłaty na dzień złożenia wniosku o restrukturyzację, gdyby w dniu zawarcia umowy o walutowy kredyt mieszkaniowy, którego dotyczy taki wniosek o restrukturyzację, kredytobiorca zawarł z tym samym bankiem umowę o kredyt mieszkaniowy w walucie polskiej z identycznymi warunkami i harmonogramem spłaty zadłużenia;

ii) po drugie – kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy: a) pozostałą do spłaty kwotą kapitału walutowego kredytu mieszkaniowego, którego dotyczy wniosek o restrukturyzację, przeliczoną na walutę polską według kursu kupna danej waluty obcej ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski (NBP) na dzień poprzedzający dzień wystąpienia z takim wnioskiem, oraz b) kwotą stanowiącą pierwszą składową, określoną w punkcie i). Jeżeli kwota będąca wynikiem takiego obliczenia jest wartością dodatnią, bank umarza połowę tej kwoty. Niepodlegająca umorzeniu połowa stanowi drugą składową nowego zobowiązania kredytobiorcy wobec banku;

iii) po trzecie – różnicy pomiędzy dwiema następującymi kwotami. Po pierwsze, kwotą stanowiącą równowartość sumy rat kapitałowo-odsetkowych, które kredytobiorca spłaciłby do dnia złożenia wniosku o restrukturyzację, gdyby w dniu zawarcia umowy o walutowy kredyt mieszkaniowy, którego dotyczy ten wniosek o restrukturyzację, zawarł z tym samym bankiem umowę o kredyt mieszkaniowy w walucie polskiej z identycznymi warunkami i harmonogramem spłaty zadłużenia. Obliczając tę kwotę przyjmuje się, że kredyt byłby oprocentowany według stopy bazowej WIBOR z danego dnia, z zachowaniem okresu czasowego właściwego dla stopy bazowej EURIBOR/LIBOR zastosowanej w umowie o walutowy kredyt mieszkaniowy. Przyjmuje się też, że marża banku byłaby równa marży, która została ustalona w zawartej przez kredytobiorcę umowie o walutowy kredyt mieszkaniowy. Jeżeli umowa o walutowy kredyt mieszkaniowy przewiduje zmiany oprocentowania kredytu uzależnione od decyzji zarządu banku, oprocentowanie ustala się na poziomie i zasadach przyjętych w danej umowie. Po drugie, kwotą stanowiącą, w walucie polskiej, sumę rat kapitałowo-odsetkowych, które kredytobiorca spłacił z tytułu umowy o walutowy kredyt mieszkaniowy do dnia złożenia wniosku o restrukturyzację. Przeliczenia na walutę polską dokonuje się według kursu kupna danej waluty obcej z dnia poprzedzającego dzień spłaty poszczególnych rat odsetkowych, publikowanego przez NBP (jeżeli jednak kredytobiorca zobowiązany był do spłaty rat według kursu kupna waluty obcej ustalonego przez bank, stosuje się ten kurs). Różnica pomiędzy dwiema kwotami opisanymi w

niniejszym akapicie stanowi trzecią składową nowego zobowiązania kredytobiorcy wobec banku.

Kwota odpowiadająca pierwszej składowej zastępuje zobowiązanie kredytobiorcy wynikające z pierwotnego, obecnie restrukturyzowanego, walutowego kredytu mieszkaniowego. Umowę wykonuje się na warunkach określonych w pierwotnej umowie o walutowy kredyt mieszkaniowy, przy czym oprocentowanie ustala się w sposób opisany powyżej w pkt ii).

W celu ułatwienia spłaty drugiej i trzeciej składowej bank udziela kredytobiorcy nowego kredytu na pozostały okres spłaty pierwotnego walutowego kredytu mieszkaniowego. W art. 8 projekt ustawy odnosi się do umorzonej przez bank kwoty zadłużenia z tytułu kredytu niezabezpieczonego hipotecznie, EBC rozumie zatem, że nowy kredyt nie będzie zabezpieczony hipotecznie. Oprocentowanie nowego kredytu nie może być wyższe niż aktualna stopa referencyjna NBP.

1.5 Projekt ustawy zmienia ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych w celu zwolnienia z podatku dochodowego umorzonej przez bank kwoty kredytu. Projekt ustawy zmienia także ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych w celu umożliwienia zaliczenia umorzonej przez bank kwoty zadłużenia z tytułu kredytu niezabezpieczonego hipotecznie do kosztów uzyskania przychodu.

2. Uwagi ogólne

2.1 Przed globalnym kryzysem finansowym w wielu państwach członkowskich rozpowszechnione było zaciąganie przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa niefinansowe kredytów w walutach obcych[2]. Jak już wskazywał EBC[3], czynnikami zwiększającymi popyt na kredyty w walutach obcych były niższe stopy procentowe niż w przypadku kredytów w walucie krajowej oraz oczekiwanie aprecjacji waluty krajowej. Większość kredytów walutowych w Polsce stanowiły kredyty mieszkaniowe denominowane we franku szwajcarskim. W czerwcu 2015 r. walutowe kredyty mieszkaniowe stanowiły około 47% wszystkich spłacanych kredytów mieszkaniowych i 29% wszystkich spłacanych kredytów udzielonych gospodarstwom domowym[4].

2.2 Choć – jak już wskazał EBC[5] – dyrektywa 2014/17/UE Parlamentu Europejskiego i Rady[6] nie ma zastosowania do umów kredytowych zawartych przed 21 marca 2016 r., działanie projektu ustawy z mocą wsteczną wydaje się być w sprzeczności z ogólnym celem i zasadą wyrażoną w art. 23 ust. 5 dyrektywy 2014/17/UE. Dyrektywa ta zezwala państwom członkowskim na dalej idącą regulację kredytów walutowych, o ile nie działa ona z mocą wsteczną.

---

2 Dodatkowe informacje dotyczące udzielania kredytów w walutach obcych w Unii są zawarte w załączniku do zalecenia ERRS/2011/1 z dnia 21 września 2011 r. dotyczącym kredytów w walutach obcych (Dz.U. C 342 z 22.11.2011, s. 1).

3 Zob. opinię CON/2014/59, pkt 2.2. Opinie EBC są dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

4 Zob. raport NBP w zakresie statystyki monetarnej i finansowej pod adresem http://www.nbp.pl/en/statystyka/czasowe_dwn/nalez_zobow_banki_en.zip.

5 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniająca dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s. 34).

6 Zob. opinię CON/2014/59, pkt 3.2.

2.3 Ocena, czy działanie projektu ustawy z mocą wsteczną jest zgodne z ustawowymi i konstytucyjnymi zasadami prawa polskiego, należy do władz polskich.

2.4 EBC zauważa, że projekt ustawy nawiązuje do wcześniejszego projektu przedstawionego przez Komisję Nadzoru Finansowego, który był jednak o tyle odmienny, że przewidywał, iż restrukturyzacja kredytów walutowych byłaby dobrowolna zarówno dla banków, jak i dla kredytobiorców.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 *Kryteria kwalifikowania do udziału w programie restrukturyzacji*

3.1.1 Uzasadnienie kryteriów kwalifikowania do udziału w programie restrukturyzacji budzi pewne wątpliwości. W szczególności EBC zauważa, że kryteria te nie są bezpośrednio powiązane z faktyczną sytuacją dochodową kredytobiorcy. Biorąc pod uwagę, że nie wszystkie gospodarstwa domowe o niskich dochodach lub niestabilnej sytuacji finansowej wynikającej ze zmieniających się kursów walut będą kwalifikować się do udziału w programie restrukturyzacji, niejasne jest, do jakiego stopnia rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy w znaczący sposób zmniejszą ogólne ryzyko niespłacania kredytów lub zmniejszą poziom zadłużenia gospodarstw domowych o niskich dochodach, które zaciągnęły walutowe kredyty mieszkaniowe.

3.1.2 EBC zauważa również, że proponowane kryteria kwalifikacji, a w szczególności fakt, że nie odnoszą się one do dostępnego dochodu gospodarstw domowych, mogą rodzić wątpliwości w zakresie równego traktowania.

3.1.3 I wreszcie EBC zauważa, że – w związku ze zmieniającymi się kursami walut – trudne do oszacowania może być kryterium odnoszące się do wskaźnika LtV.

3.2 *Wpływ na sektor bankowy*

3.2.1 EBC zauważa, że wdrożenie projektu ustawy pociągnie za sobą koszty finansowe dla sektora bankowego, co z kolei może w negatywny sposób wpłynąć na poziom zysków i przyszłe zdolności udzielania kredytów niektórych instytucji kredytowych. W szczególności, wprowadzając uprawnienie do udziału w programie restrukturyzacji, z którego będzie można skorzystać na przestrzeni wielu lat, projekt ustawy może utrudniać przeprowadzenie procesów wewnętrznej oceny adekwatności kapitałowej (ICAAP) instytucji, potencjalnie prowadząc do zwiększonych wymogów w zakresie odpisów z tytułu utraty wartości kredytów. W wyniku tego, a także w związku z faktem, że zagraniczne grupy bankowe są dominującymi inwestorami w bankach, które posiadają niemal 60% aktywów bankowych w Polsce, nie można wykluczyć, że rozwiązania dotyczące walutowych kredytów mieszkaniowych w Polsce mogą mieć również transgraniczne skutki dla skonsolidowanych zysków międzynarodowych grup bankowych. Jednak biorąc pod uwagę szacunki kosztów przedstawione w uzasadnieniu projektu ustawy oraz relatywnie małe rozmiary większości podmiotów zależnych grup bankowych prowadzących działalność w Polsce w porównaniu z rozmiarami tych grup, takie efekty zewnętrzne powinny być ograniczone.

3.2.2 Jeżeli chodzi o proponowany mechanizm podziału obciążeń, opisany powyżej w podpunktach ii)-iii) punktu 1.4, EBC zauważa, że nowe kredyty udzielane kredytobiorcom korzystającym z prawa do restrukturyzacji nie będą oprocentowane na poziomie rynkowym. Proponowane ustalenie

maksymalnego oprocentowania takich nowych kredytów na poziomie stopy referencyjnej NBP jest znacząco poniżej typowego oprocentowania długoterminowych kredytów niezabezpieczonych niehipotecznie. Taka sytuacja może mieć dalsze negatywne efekty dla przyszłej rentowności banków.

3.2.3 Z perspektywy nadzoru bankowego EBC zauważa, że restrukturyzacja walutowych kredytów mieszkaniowych w kształcie zaproponowanym w projekcie ustawy nie eliminuje wszystkich ryzyk dotyczących takich kredytów, w szczególności ryzyka stopy procentowej.

3.2.4 Należy również zauważyć, że taka restrukturyzacja będzie prowadzić do jednorazowego wzrostu kosztów operacyjnych odpowiednich instytucji kredytowych w Polsce, w szczególności z powodu konieczności aktualizacji wyceny, rozwiązania istniejących transakcji zabezpieczających i refinansowania. W tym kontekście Komisji Nadzoru Finansowego zaleca się rozważenie, w jaki sposób uniknąć potencjalnego negatywnego oddziaływania stosowania projektu ustawy na bazę kapitałową odpowiednich instytucji kredytowych.

3.3 *Wpływ na stabilność finansową*

3.3.1 EBC przy wielu okazjach wskazywał na ryzyka związane z kredytami w walutach obcych[7]. W szczególności kredyty te stanowią poważne ryzyko dla stabilności finansowej w wielu państwach członkowskich, w których udział kredytów w walutach obcych jest stosunkowo wysoki. EBC zwraca w tym zakresie uwagę na analizę tego ryzyka przeprowadzoną przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) i rekomendacje dotyczące zapobiegania temu ryzyku zawarte w zaleceniu ERRS/2011/1 z dnia 21 września 2011 r. dotyczącym kredytów w walutach obcych[8].

3.3.2 Jednak w przypadku Polski ryzyka takie obecnie nie wydają się mieć charakteru systemowego i nie wydają się w sposób szczególny zagrażać stabilności finansowej. Po pierwsze, udział walutowych kredytów mieszkaniowych w portfelu kredytów mieszkaniowych ogółem zmniejsza się i obecnie wynosi około 47%. Po drugie, po przyjęciu i aktualizacji przez KNF Rekomendacji S[9] wytyczne nadzorcze dotyczące udzielania kredytów hipotecznych zostały znacząco zaostrzone, zwłaszcza od stycznia 2014 r. Rekomendacja S reguluje między innymi maksymalny okres spłaty (35 lat, przy czym rekomendowany maksymalny okres spłaty wynosi 25 lat), wymóg udzielania kredytów wyłącznie w walucie, w jakiej kredytobiorcy uzyskują dochód (obowiązujący od lipca 2014 r.) oraz maksymalną wartość wskaźnika LtV dla nowoudzielanych kredytów (95% w 2014 r., przy czym wartość docelowa od 2017 r. to 80%). Zmieniona Rekomendacja S przyczyniła się do utrzymania pozytywnego trendu w strukturze walutowej nowych kredytów hipotecznych w Polsce a w długim terminie powinna spowodować bardziej zrównoważony wzrost mieszkaniowych kredytów hipotecznych. I wreszcie, obecna sytuacja makroekonomiczna w Polsce charakteryzuje się trwałym i silnym wzrostem gospodarczym, zwiększającym się poziomem realnego dochodu do dyspozycji

7 Zob. w szczególności Przegląd stabilności finansowej EBC z czerwca 2010 r. oraz, w odniesieniu do kredytów w walutach obcych na Węgrzech, opinie CON/2011/87, CON/2012/27, CON/2014/59, CON/2014/72 i CON/2014/76.

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

9 Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, ostatnio zmieniona w czerwcu 2013 r., dostępna na stronie internetowej KNF pod adresem www.knf.gov.pl.

gospodarstw domowych oraz zmniejszającym się poziomem bezrobocia, co ogranicza ryzyko niespłacania kredytów mieszkaniowych.

3.3.3 Z perspektywy stabilności finansowej, oraz z zastrzeżeniem uwag dotyczących odpowiedniości kryteriów kwalifikowania do udziału w programie restrukturyzacji zawartych w pkt 3.1, przewalutowanie walutowych kredytów mieszkaniowych powinno częściowo zmniejszyć niedopasowania walutowe w bilansach gospodarstw domowych. Należy spodziewać się, że takie rozwiązanie przyniesie ulgę będącym w trudnej sytuacji kredytobiorcom kredytów w walutach obcych i przyczyni się do zmniejszenia ryzyka kredytowego banków w długim terminie.

3.3.4 Jeżeli chodzi o wpływ na stabilność finansową w dłuższym terminie, EBC podtrzymuje opinię, że rozwiązania dotyczące rozliczania i przewalutowania kredytów w walutach obcych powinny zawsze w należyty sposób uwzględniać potrzebę uczciwego podziału obciążeń pomiędzy wszystkich interesariuszy, tym samym zmniejszając ryzyko nadużyć w przyszłości[10]. Ten postulat powinien obejmować również zagraniczne grupy bankowe, których polskie podmioty zależne posiadają obecnie niemal 60% wszystkich aktywów bankowych w Polsce.

3.4 *Wpływ na sytuację gospodarczą Polski*

3.4.1 Projekt ustawy może także mieć negatywne konsekwencje, jeżeli doprowadzi do pogorszenia nastrojów inwestorów zagranicznych, spowodowanego postrzeganym zwiększeniem braku pewności prawnej i ryzyka kraju. Dlatego też EBC sugeruje, aby władze polskie dogłębnie przeanalizowały, jaki wpływ na gospodarkę może mieć wprowadzanie rozwiązań działających z mocą wsteczną.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 5 sierpnia 2015 r.

[podpis]

Prezes EBC

Mario DRAGHI

10 Zob. opinię CON/2014/59, pkt 3.4 oraz opinię CON/2014/87, pkt 3.3.