



MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 11. novembra 2014

o bančni zakonodaji

(CON/2014/79)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 1. oktobra 2014 prejela zahtevo slovenskega ministrstva za finance za mnenje o predlogu zakona o bančništvu¹ (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona). Dne 20. oktobra 2014 je ECB prejela spremembe nekaterih določb predloga zakona².

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije ter tretje in šeste alineje člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES³, saj se predlog zakona nanaša na Banko Slovenije in vsebuje pravila v zvezi s finančnimi institucijami, kolikor pomembno vplivajo na stabilnost finančnih institucij in trgov. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

1. Namen predloga zakona

- 1.1 Predlog zakona med drugim ureja pogoje za ustanovitev, poslovanje in prenehanje kreditnih institucij, pooblastila in postopke za izvajanje nadzora nad poslovanjem kreditnih institucij ter pooblastila in postopke za obvladovanje makrobonitetnega ali systemskega tveganja v zvezi s kreditnimi institucijami⁴.
- 1.2 Predlog zakona nadomešča veljavni Zakon o bančništvu⁵. Glavni namen sprememb, ki jih vsebuje predlog zakona, je prenos zakonodaje Unije, ki je bila pripravljena v zvezi z nedavno finančno krizo in v odgovor nanjo, v nacionalno pravo ali prilagoditev nacionalnega prava zaradi takšne zakonodaje. Predlog zakona zlasti prenaša Direktivo 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta⁶ (v nadaljnjem besedilu: direktiva CRD IV) in uvaja prilagoditve nacionalnega prava zaradi

¹ Predlog zakona o bančništvu (ZBan-2).

² Spremenjene določbe se nahajajo v 400.-406. členu predloga zakona.

³ Odločba Sveta 98/415/ES z dne 29. junija 1998 o posvetovanju nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov (UL L 189, 3.7.1998, str. 42).

⁴ Glej prvi odstavek 1. člena predloga zakona.

⁵ Zakon o bančništvu (ZBan-1) (Uradni list Republike Slovenije, št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 52/11 – popr., 9/11 – ZPlaSS-B, 35/11, 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13, 63/13 – ZS-K in 96/13).

⁶ Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁷ (v nadaljnjem besedilu: uredba CRR). Predlog zakona prenaša tudi nekatere elemente Direktive 2014/59/EU⁸ (v nadaljnjem besedilu: direktiva BRRD), vključno z določbami glede ukrepov za zgodnje posredovanje, načrtov sanacije in znotrajkupinske finančne podpore. V luči vzpostavitve enotnega mehanizma nadzora (v nadaljnjem besedilu: EMN) vsebuje predlog zakona tudi prilagoditve zaradi Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013⁹ (v nadaljnjem besedilu: uredba o EMN) in Uredbe (EU) št. 468/2014 Evropske centralne banke¹⁰ (v nadaljnjem besedilu: okvirna uredba o EMN). V teh prilagoditvah se med drugim odraža delitev pooblastil med organi, vključenimi v bančni nadzor.

- 1.3 Podobno, kot se to zahteva po veljavnem Zakonu o bančništvu za člane uprave v bankah, predlog zakona uvaja zahtevo, da morajo tudi člani nadzornega sveta v bankah pridobiti dovoljenje Banke Slovenije za opravljanje te funkcije¹¹. Predlog zakona tudi prenaša odgovornost za upravljanje sistema izmenjave informacij o boniteti strank z Združenja bank Slovenije na Banko Slovenije¹².
- 1.4 V predlogu zakona je predvideno sprejetje dodatne zakonodaje za ureditev prenehanja in reševanja bank ter za ureditev sistema jamstva za vloge. V skladu z obrazložitvijo predloga zakona naj bi bila ta bodoča zakonodaja namenjena popolnemu prenosu direktive BRRD in Direktive 2014/49/EU¹³ (v nadaljnjem besedilu: nova direktiva o sistemih jamstva za vloge) v nacionalno pravo. Do sprejetja te zakonodaje bodo prenehanje in reševanje bank ter sistem jamstva za vloge urejeni z določbami veljavnega Zakona o bančništvu, kakor bodo spremenjene in razširjene s predlogom zakona. Nove spremembe v zvezi z zgoraj omenjenim so navedene v nadaljevanju.

Sistem jamstva za vloge

- 1.5 Predlog zakona uvaja spremembe sedanjega sistema jamstva za vloge¹⁴. Predviden je prehod od sistema z naknadnim financiranjem k sistemu s predhodnim financiranjem, in sicer z ustanovitvijo sklada za jamstvo vlog v Banki Slovenije. V skladu s predlogom zakona bodo imela sredstva sklada za jamstvo vlog ciljno raven 0,8 % vsote vseh zajamčenih vlog pri vseh bankah. Prispevki bank v sklad za jamstvo vlog se bodo zbirali postopoma, v obliki rednih in po potrebi izrednih denarnih prispevkov. Višina likvidnih naložb, ki jih morajo banke imeti za namene sistema jamstva za vloge, se bo zmanjšala za višino prispevkov, vplačanih v sklad. Čeprav sklad za jamstvo vlog ne

⁷ Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27.6.2013, str. 1).

⁸ Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 173, 12.6.2014, str. 190).

⁹ Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29.10.2013, str. 63).

¹⁰ Uredba (EU) št. 468/2014 (ECB/2014/17) Evropske centralne banke z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi okvira za sodelovanje znotraj enotnega mehanizma nadzora med Evropsko centralno banko in pristojnimi nacionalnimi organi ter z imenovanimi nacionalnimi organi (okvirna uredba o EMN) (UL L 141, 14.5.2014, str. 1).

¹¹ Določbe 55. člena predloga zakona.

¹² Določbe 407.-409. člena predloga zakona v povezavi s 390.a členom Zakona o bančništvu in tretjim odstavkom 397. člena predloga zakona.

¹³ Direktiva 2014/49/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o sistemih jamstva za vloge (UL L 173, 12.6.2014, str. 149).

bo imel lastne pravne osebnosti, bo ločen od Banke Slovenije, ki ne bo odgovorna za njegove obveznosti. Če prispevki bank in njihove likvidne naložbe ne bodo zadoščali ali ne bodo pravočasno na razpolago za pokritje obveznosti sklada za jamstvo vlog, predlog zakona predvideva, da sklad za zagotovitev manjkajočih sredstev uporabi druge vire financiranja, in sicer z zadolževanjem, ali začasno finančno pomoč države.

Predlog zakona poleg zagotovitve sklada za jamstvo vlog, ki bi bil na razpolago za izplačilo zajamčenih vlog, kadar pridejo banke v stečaj, tudi določa, da je sklad na razpolago v kontekstu reševanja bank. V skladu s predlogom zakona se lahko v primeru izrednih ukrepov, ki vlagateljem zagotavljajo dostop do zajamčenih vlog, in kadar je to potrebno zaradi finančne stabilnosti, sklad za jamstvo vlog uporabi v postopku reševanja do zneska ocenjene izgube, ki bi jo sklad utrpel v primeru stečaja banke.

Sklad za jamstvo vlog se bo vzpostavil v Banki Slovenije, ki bo z njim tudi upravljala. Banka Slovenije ne bo odgovorna za obveznosti sklada, njeni stroški, povezani z upravljanjem sklada, pa se bodo krili v breme sredstev sklada¹⁵.

Sklad za reševanje

- 1.6 Predlog zakona določa tudi vzpostavitev sklada za reševanje. Banke bodo morale vplačati denarna sredstva kot kapitalsko naložbo v sklad za reševanje v roku največ treh mesecev od uveljavitve predloga zakona. Ta kapitalska naložba bo skupno znašala 2,3 % vsote zajamčenih vlog pri vseh bankah. Naložbe bank v sklad za reševanje ne bodo prenosljive in se jim bodo lahko izplačale le v primeru, če banka preneha ali se zoper banko začne postopek stečaja ali prisilne likvidacije.

V skladu s predlogom zakona lahko Banka Slovenije odloči, da se sredstva sklada za reševanje uporabijo za financiranje reševanja bank, kadar je to nujno, da se zagotovi stabilnost finančnega sistema. Sredstva sklada za reševanje se lahko uporabijo za financiranje reševanja bank v obliki: (a) vplačila v kapitalske instrumente banke v postopku reševanja ali v kapitalske instrumente premostitvene banke; (b) prispevka prevzemni družbi, s katerim se pokrije finančni primanjkljaj, ki konkretno nastane pri prenosu premoženja in obveznosti banke v postopku reševanja na prevzemno družbo; (c) prispevka k nadomestilu delničarjem in drugim upnikom banke po izvedenem ukrepu prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke, kadar so njihove izgube večje, kot bi bile v primeru insolventnosti banke; in (d) posojil, garancij, jamstev ali drugih vrst zavarovanj banki, ki so ji bili izrečeni izredni ukrepi ali premostitveni banki.

Podobno kot sklad za jamstvo vlog se bo tudi sklad za reševanje vzpostavil v Banki Slovenije. Ne bo imel lastne pravne osebnosti, bo pa, kot to določa predlog zakona, odgovarjal za obveznosti, ki jih bo prevzel, in sicer tako, da se bodo takšne obveznosti poravnale s sredstvi v skladu. Skladno s tem predlog zakona določa, da Banka Slovenije ne bo odgovarjala za obveznosti sklada za reševanje in da bo stroške Banke Slovenije, povezane z upravljanjem sklada, kril sklad¹⁶.

¹⁴ Sedanji sistem jamstva za vloge je urejen v poglavju 8 Zakona o bančništvu.

¹⁵ Določbe 400.-402. člena in 405. člena (kot je bil spremenjen) v povezavi s tretjim odstavkom 397. člena predloga zakona.

¹⁶ Določbe 403. člena in 404. člena (kot je bil spremenjen) predloga zakona.

Druge spremembe

- 1.7 Drugi ukrepi, ki jih uvaja predlog zakona, vključujejo: (a) nov instrument za reševanje – premostitvena banka¹⁷; (b) možnost predčasnega poplačila obveznosti banke zaradi postopnega prenehanja banke¹⁸; in (c) nekatere predlagane spremembe pravil o vrstnem redu terjatev upnikov v primeru stečaja banke¹⁹.

2. Splošne pripombe

- 2.1 Predlog zakona namerava vključiti slovensko nacionalno strukturo bančnega nadzora v EMN in zagotoviti, da se ne pojavijo nobene pravne ovire po nacionalnem pravu v zvezi z izvajanjem nalog ECB, ob pomoči pristojnega nacionalnega organa, na področju bančnega nadzora po uredbi o EMN. ECB razume, da pravila ne nameravajo zožiti ali spremeniti področja uporabe uredbe o EMN in okvirne uredbe o EMN, ki se neposredno uporabljata. V tej zvezi ECB pozdravlja določbe 9. in 235. člena predloga zakona, ki vsebujejo splošno napotilo na delitev pooblastil med Banko Slovenije in ECB po uredbi o EMN.
- 2.2 Predlog zakona prenaša določene elemente direktive BRRD, vključno z določbami glede ukrepov za zgodnje posredovanje, načrtov sanacije in znotrajkupinske finančne podpore. ECB razume, da bodo slovenski organi preostale elemente direktive BRRD ter tudi novo direktivo o sistemih jamstva za vloge prenesli v ločen zakon, s čimer naj bi se zagotovil popoln prenos omenjenega prava Unije v nacionalno pravo. V tem kontekstu bi lahko slovenski organi glede na to, da je Banka Slovenije nacionalna centralna banka in deluje kot nadzorni organ in tudi kot organ za reševanje, izvedli tudi ustrezne strukturne ureditve za zagotovitev ločevanja med funkcijo reševanja in drugimi funkcijami Banke Slovenije²⁰.

3. Nadomestila za nadzor in globe

- 3.1 V skladu z 239. členom predloga zakona morajo banke za financiranje nadzorniških nalog Banke Slovenije slednji plačevati nadomestila za nadzor. Letni znesek nadomestil, ki jih je treba plačati Banki Slovenije, ne sme presežati dejanskih stroškov nadzora v zadevnem letu. Prihodki iz taks, ki se zaračunajo v zvezi s postopki za izdajo dovoljenj in postopki nadzora Banke Slovenije, se odštejejo od stroškov nadzora. V skladu s šestim odstavkom 265. člena predloga zakona postane izkupiček iz sankcij, ki se izrečejo bankam za kršitve bonitetnih pravil, prihodek Banke Slovenije in se upoštevajo pri določanju stroškov nadzora nad bankami za namene 239. člena predloga zakona.

¹⁷ Določbe 406. člena predloga zakona. Banka Slovenije razpolaga z drugimi instrumenti za reševanje, glej poglavje 7.7 Zakona o bančništvu.

¹⁸ Določbe 398. člena predloga zakona.

¹⁹ Določbe 399. člena predloga zakona.

²⁰ Glej člen 3(3) direktive BRRD.

3.2 Medtem ko upoštevno pravo Unije, in sicer direktiva CRD IV, uredba CRR, uredba o EMN in okvirna uredba o EMN, ne opredeljujejo, komu naj bi pripadal izkupiček iz sankcij, ki jih izrečejo pristojni nacionalni organi, 137. člen okvirne uredbe o EMN določa, da je izkupiček iz upravnih kazni, ki jih naloži ECB po 18. členu uredbe o EMN, premoženje ECB. Ti zneski se ne bodo odšteli od nadomestil za nadzor, ki jih bodo morale banke plačati ECB v skladu s 30. členom uredbe o EMN.

4. Sklad za jamstvo vlog – vloga države

4.1 V skladu z drugim odstavkom 401. člena predloga zakona v primeru, kadar sredstva sklada za jamstvo vlog, in sicer redni prispevki bank, likvidne naložbe, ki jih banke morajo imeti za namene sistema jamstva za vloge, izredni prispevki bank in posojila, ki jih pridobi sklad za sistem jamstva za vloge, ne zadoščajo za pokritje obveznosti sklada za jamstvo vlog, Banka Slovenije predlaga državi, da ta začasno pokrije kakršne koli primanjkljaje v skladu za jamstvo vlog v skladu z drugim odstavkom 313. člena Zakona o bančništvu.

4.2 Pomembno je, da se v luči prepovedi denarnega financiranja iz 123. člena Pogodbe zagotovi, da predlog zakona, skupaj s 313. členom Zakona o bančništvu, jasno določa obveznost države, da pokrije kakršen koli finančni primanjkljaj v skladu za jamstvo vlog.

5. Sklad za reševanje – vidiki finančne stabilnosti

5.1 ECB pozdravlja vzpostavitev sklada za reševanje v Sloveniji s predhodnim financiranjem. Toda ni jasno, kako se bo predlagani sklad za reševanje prilegal okviru direktive BRRD, ki mora biti prenesena v nacionalno zakonodajo do 31. decembra 2014. ECB razume, da bodo slovenski organi direktivo BRRD v celoti prenesli v nacionalno zakonodajo z ločenim zakonom, in pomembno je, da se zagotovi skladnost med takim prenosom in predlogom zakona.

5.2 Skupna kapitalska naložba, ki jo bodo banke morale vplačati v sklad za reševanje v treh mesecih, se zdi relativno velika. Zato se priporoča, da nacionalni organi skrbno ocenijo, kako bi velikost te skupne kapitalske naložbe in časovni okvir, v katerem jo bo treba vplačati, lahko vplivala na zadevne banke. Glede na to, da bo naložba denarna in da se bankam ne more izplačati, razen če banka preneha, bi organi v izogib neželenim posledicam za finančno stabilnost zlasti lahko ocenili učinek predloga zakona na likvidnostni in kapitalski položaj bank.

6. Sklad za jamstvo vlog in sklad za reševanje – odgovornost Banke Slovenije

Banka Slovenije bo upravljala sklad za jamstvo vlog in sklad za reševanje v skladu s predlogom zakona. Čeprav predlog zakona navaja, da Banka Slovenije ne bo nosila nobene odgovornosti za obveznosti teh skladov, se vprašanje morebitne odgovornosti Banke Slovenije v zvezi z upravljanjem skladov ne zdi popolnoma jasno. Ob upoštevanju strukture teh skladov, kakor je opisana zgoraj, bi organi morda lahko

ECB-PUBLIC

preučili, ali bi bilo za predlog zakona koristno, če se pojasnijo pravne posledice morebitne kršitve obveznosti Banke Slovenije pri upravljanju skladov.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 11. novembra 2014

[podpis]

Predsednik ECB

Mario DRAGHI