EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

SL **ECB-PUBLIC**

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 18. julij 2019

o konverziji kreditov v švicarskih frankih

(CON/2019/27)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je 15. maja 2019 prejela zahtevo Državnega zbora Republike Slovenije za mnenje o predlogu zakona o razmerjih med dajalci kreditov in kreditojemalci glede kreditov v švicarskih frankih (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije ter iz tretje in šeste alinee člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES[1], saj se predlog zakona nanaša na Banko Slovenije in na 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 Namen predloga zakona je prestrukturiranje potrošniških kreditov, ki so nominirani v švicarskih frankih ali vsebujejo valutno klavzulo v švicarskih frankih (v nadaljnjem besedilu: krediti v švicarskih frankih), in sicer z zahtevo za kreditne institucije s sedežem v Sloveniji, da opravijo konverzijo kreditov v švicarskih frankih, pri katerih so bile kreditne pogodbe sklenjene med 28. junijem 2004 in 31. decembrom 2010, v kredite v eurih.

1.2 Cilj predloga zakona je kreditojemalce, ki so najeli kredite v švicarskih frankih, postaviti v položaj, v kakršnem bi bili, če bi bili njihovi krediti že od nastanka nominirani v eurih. Za ta namen predlog zakona določa naslednji mehanizem konverzije:

(i) glavnica kredita v švicarskih frankih se preračuna v eure po deviznem tečaju, določenem v kreditni pogodbi, ki je veljal na dan, ko je kreditojemalec črpal kredit v švicarskih frankih. Če je bilo ob črpanju izplačilo glavnice opravljeno v eurih, je treba opraviti preračun dejanskega zneska izplačila v eurih;

(ii) dogovorjena obrestna mera se spremeni v drugo obrestno mero, sestavljeno iz medbančne obrestne mere v euroobmočju na datum črpanja kredita in v kreditni pogodbi dogovorjenega pribitka. Dogovorjeno obdobje za preračunavanje obrestne mere ostane nespremenjeno. Glede na obrazložitev predloga zakona se z uporabo medbančne obrestne mere v euroobmočju v mehanizmu konverzije varuje upravičen poslovni interes kreditnih institucij, ker se s tem omogoča, da se upoštevajo običajne obrestne mere za kredite v eurih;

1 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).

(iii) dajalec kredita je dolžan pripraviti nov amortizacijski načrt v skladu z zgoraj navedenimi določbami, po enaki metodologiji, kot je bil narejen prvotni amortizacijski načrt;

(iv) obroki, ki jih je kreditojemalec že plačal v skladu s prvotnim amortizacijskim načrtom, se preračunajo v eure po deviznem tečaju, ki je veljal na dan plačila posameznega obroka. Če je bilo plačilo obroka opravljeno v eurih, je treba za potrebe preračuna upoštevati dejanski znesek plačanega obroka v eurih. Že plačani obroki so osnova za poravnavo obveznosti iz novega amortizacijskega načrta, pri čemer se upošteva vrstni red poravnave obveznosti skladno s prvotno kreditno pogodbo;

(v) če je bil kredit predčasno odplačan z najetjem kredita v eurih, je dajalec kredita dolžan pripraviti nov amortizacijski načrt za obstoječi kredit in pri tem upoštevati preplačila;

(vi) če skupni znesek obrokov, ki jih je kreditojemalec že plačal, preračunanih v eure, kakor je navedeno v točki (iv), presega skupni znesek preračunanih obrokov po novem amortizacijskem načrtu iz točke (iii), se to šteje kot „preplačilo“. Obravnava tega preplačila je odvisna od zneska:

a. če znesek preplačila ne presega skupnega zneska preračunanih obrokov, ki jih je treba še plačati po novem amortizacijskem načrtu, se preplačilo razdeli proporcionalno za poravnavo preostalih neplačanih obrokov, kreditna pogodba pa ostane v veljavi;

b. če znesek preplačila presega celotni znesek konvertiranega kredita v švicarskih frankih, ki ga je kreditojemalec dolžan vrniti skladno z novim amortizacijskim načrtom, mora dajalec kredita v 30 dneh od datuma, ko kreditojemalec potrdi predlog konverzije, temu vrniti ta znesek preplačila, kreditna pogodba pa se prekine.

1.3 Konverzija kreditov v švicarskih frankih se opravi za kredite, pri katerih so bile kreditne pogodbe sklenjene med 28. junijem 2004 in 31. decembrom 2010, ne glede na trenutno stanje kredita. Predlog zakona določa, da morajo dajalci kreditov pripraviti nove amortizacijske načrte, in določa dodatna pravila konverzije. V zvezi s krediti, pri katerih so terjatve prevzeli novi upniki, predlog zakona določa, da mora prvotni dajalec kredita novemu upniku poravnati razliko med prvotnim zneskom in zneskom, ki bi ga kreditojemalec dolgoval novemu upniku, če bi bil znesek za prenos izračunan po novem amortizacijskem načrtu.

1.4 Dajalec kreditov mora nove amortizacijske načrte, preračun obstoječih kreditov v švicarskih frankih in predloge konverzije pripraviti v 30 dneh od začetka veljavnosti predloga zakona ter jih predložiti kreditojemalcem. Kreditojemalec mora predlog konverzije potrditi ali zavrniti v 30 dneh po prejemu.

1.5 Nadzor nad postopki konverzije po predlogu zakona izvaja Banka Slovenije, ki je hkrati tudi pristojni prekrškovni organ za kršitve določb predloga zakona.

1.6 Predlog zakona določa, da ima dajalec kredita, čeprav mora kreditojemalcu predlagati in opraviti konverzijo kredita v švicarskih frankih, tudi pravico, da konverzijo izpodbija s tožbo v šestih mesecih od izvedene konverzije. Dajalec kredita lahko konverzijo izpodbija, če je iz kreditne pogodbe ali druge dokumentacije razvidno, da so bila ob sklenitvi te kreditne pogodbe izpolnjena nekatera merila. Dajalec kredita lahko konverzijo izpodbija, če je kreditojemalec pred sklenitvijo kreditne pogodbe podpisal vse naslednje dokumente: (i) dokument, v katerem je zapisano, da je pogodbeni pogoj, ki ureja odplačevanje obveznosti v tuji valuti, sestavljen v jasnem in razumljivem

jeziku; (ii) dokument, iz katerega je razvidno, da je bil kreditojemalec obveščen o vseh elementih, ki bi lahko vplivali na obseg njegove obveznosti; (iii) dokument, v katerem ga je dajalec kredita opozoril na mogoče spremembe deviznih tečajev in tveganja v zvezi z najemom kredita v tuji valuti; (iv) dokument, v katerem so kreditojemalcu predstavljeni izračuni v zvezi z ekonomskim učinkom mogočih nihanj deviznega tečaja na njegove skupne obveznosti za odplačevanje na podlagi pogodbe; (v) dokument, v katerem je predstavljen primer dejanskega kredita v tuji valuti za preteklo obdobje, ki daje vpogled v tveganja, povezana s kreditom v tuji valuti, ter (vi) dokument, iz katerega je razvidno, da je dajalec kredita kreditojemalcu ponudil zavarovanje za tečajno tveganje oziroma uporabil mero zgornje meje tveganja in s tem preprečil znatno neravnotežje pravic in obveznosti strank. Tudi če je dajalec kredita izpolnil vsa zgoraj navedena merila, mora sodišče presoditi tudi (i) obstoj znatnega neravnotežja med strankama in (ii) to, ali je dajalec kredita moral vedeti, da vnaša v pogodbo znatno neravnotežje med strankama, zaradi česar je pogoj nepošten in s tem nedovoljen. V obrazložitvi predloga zakona so navedena merila za poučeno in preudarno odločitev v zvezi s točko (ii), ki temeljijo med drugim na razlogovanju Sodišča Evropske unije v sodbi[2] v zvezi z razlago Direktive 93/13/EGS[3].

1.7 Predlog zakona dodatno ureja vprašanje konverzije pri odprodanih oziroma prenesenih kreditih. Dajalec kredita, ki je terjatev prenesel na tretjo osebo, mora prevzemniku terjatve poravnati razliko med zneskom prenesene terjatve in zneskom, ki bi ga kreditojemalec dolgoval prevzemniku terjatve, če bi bil znesek za prenos izračunan po novem amortizacijskem načrtu na dan prenosa terjatve. Če je dolg kreditojemalca do prevzemnika terjatve nižji od izračunane razlike, je dajalec kredita dolžan razliko izplačati kreditojemalcu.

1.8 Glede na obrazložitev predloga zakona je njegov namen uresničevanje ustavnega načela socialne države, sankcioniranje kršitev obveznosti v obligacijskih razmerjih ter zagotovitev pravnega varstva za potrošnike, ki so najeli kredite v švicarskih frankih. Obrazložitev izpostavlja vprašanje zakonitosti vezave kreditnih pogodb na švicarski frank, zlasti v državi euroobmočja s stabilno valuto, kjer so se krediti odobravali predvsem v eurih. V obrazložitvi je navedeno, da je uporaba valutne klavzule, pri kateri nosijo tveganje predvsem kreditojemalci, nepoštena poslovna praksa kreditnih institucij, zlasti v povezavi z odsotnostjo poučene in preudarne odločitve kreditojemalcev, ki so najeli kredite v švicarskih frankih.

2. Splošne pripombe

2.1 ECB je leta 2018 izdala mnenje o podobnem predlogu slovenskega zakona, [ki nato ni bil sprejet][4].

2.2 Pred svetovno finančno krizo je bilo izposojanje gospodinjstev in nefinančnih družb v tujih valutah priljubljeno v številnih državah članicah[5]. Kakor je ECB že ugotavljala[6], se je povpraševanje po

2 Sodba Sodišča z dne 20. septembra 2017, Andriciuc in drugi, C-186/16, ECLI:EU:C:2017:703.

3 Direktiva Sveta 93/13/EGS z dne 5. aprila 1993 o nedovoljenih pogojih v potrošniških pogodbah (UL L 95, 21.4.1993, str. 29).

4 Glej Mnenje CON/2018/21. Vsa mnenja ECB so objavljena na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

5 Za dodatne informacije o dajanju posojil v tujih valutah v Uniji glej Prilogo k Priporočilu ESRB/2011/1 Evropskega odbora za sistemska tveganja z dne 21. septembra 2011 o dajanju posojil v tujih valutah (UL C 342, 22.11.2011, str. 1).

6 Glej na primer odstavek 2.1 Mnenja CON/2018/21.

kreditih v tujih valutah povečalo zaradi nižjih obrestnih mer pri takih kreditih v primerjavi s krediti v domači valuti. Glede na dokumentacijo v obrazložitvi predloga zakona je pri večini kreditov v švicarskih frankih šlo in še vedno gre za hipotekarne kredite, večino teh kreditov pa so odobrile kreditne institucije v tuji lasti.

2.2.1 ECB ugotavlja, da predlog zakona predvideva, da bo konverzija neodplačanih in drugih zajetih kreditov v švicarskih frankih v kredite v eurih prostovoljna samo za kreditojemalce. ECB tudi ugotavlja, da predlog zakona kreditni instituciji omogoča, da konverzijo po izvedbi izpodbija in s tem doseže, da se med strankama ponovno vzpostavi razmerje po pogojih iz prvotnega kredita v švicarskih frankih, če lahko na sodišču dokaže, da je kreditojemalec kredit v švicarskih frankih najel na podlagi poučene in preudarne odločitve, kakor je to opredeljeno v predlogu zakona.

2.3 *Pravni vidiki učinka za nazaj*

2.3.1 Kakor je ECB že ugotavljala, uvajanje ukrepov z učinkom za nazaj ogroža pravno varnost in ni skladno z načelom upravičenih pričakovanj[7] ter lahko tudi posega v pridobljene pravice.

2.3.2 Člen 23(1) Direktive 2014/17/EU Evropskega parlamenta in Sveta[8], ki se uporablja za kreditne pogodbe, sklenjene od 21. marca 2016 naprej[9], določa, da morajo države članice zagotoviti, da za kreditne pogodbe, ki se nanašajo na posojila v tuji valuti, obstaja primeren regulativni okvir, s katerim se zagotovi vsaj, da (a) ima potrošnik pod določenimi pogoji pravico do pretvorbe kreditne pogodbe v drugo valuto ali (b) obstajajo druge ureditve za omejitev tveganja menjalnega tečaja, ki mu je potrošnik izpostavljen v okviru kreditne pogodbe. Člen 23(5) Direktive 2014/17/EU državam članicam omogoča, da dodatno uredijo posojila v tuji valuti, pod pogojem, da se takšna ureditev ne uporablja retroaktivno. Učinek predloga zakona za nazaj ni skladen s splošnim ciljem člena 23(5) Direktive 2014/17/EU[10], ki upošteva eno od splošnih načel prava Unije, in sicer načelo pravne varnosti[11], ki podpira omejevanje zakonov z učinkom za nazaj[12].

2.3.3 Slovenski organi so pristojni za oceno, ali je učinek predloga zakona za nazaj skladen s slovenskimi pravnimi in ustavnimi načeli[13].

3. Posebne pripombe

3.1 *Merila za upravičenost*

3.1.1 Predlog zakona ne določa nobenih posebnih meril, po katerih bi bili kreditojemalci upravičeni do udeležbe pri konverziji. Na primer, predlog zakona ne določa zgornje meje zneska danega kredita, s katero bi se omejila nevarnost moralnega tveganja[14].

3.2 *Učinki na bančni sektor*

---

7 Glej na primer odstavek 2.2 Mnenja CON/2018/21.

8 Direktiva 2014/17/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. februarja 2014 o potrošniških kreditnih pogodbah za stanovanjske nepremičnine in spremembi direktiv 2008/48/ES in 2013/36/EU ter Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL L 60, 28.2.2014, str. 34).

9 Glej člen 43(1) Direktive 2014/17/EU.

10 Glej odstavke mnenj iz opombe 7.

11 Glej na primer sodbo Sodišča z dne 10. marca 2009, Heinrich, C-345/06, ECLI:EU:C:2009:140.

12 Glej na primer sodbo Sodišča z dne 16. maja 1979, Tomadini, C-84/78, ECLI:EU:C:1979:129.

13 Glej odstavek 2.2.3 Mnenja CON/2018/21.

14 Glej odstavek 3.1.1 Mnenja CON/2018/21.

3.2.1 Pričakuje se, da bi imelo izvajanje predloga zakona negativne finančne posledice za slovenski bančni sektor. Kreditne institucije bi bile prizadete v različni meri, odvisno od tega, kolikšen obseg kreditov v švicarskih frankih so odobrile med 28. junijem 2004 in 31. decembrom 2010. To bi po pričakovanjih negativno vplivalo na dobičkonosnost, kapital in prihodnjo sposobnost kreditiranja v celotnem bančnem sektorju[15]. Omeniti je treba, da je velikost tega vpliva težko ugotoviti, saj se predlog zakona ne naslanja na oceno učinka, ki bi jo pripravili pristojni nacionalni organi.

3.2.2 Izpostaviti je treba tudi to, da bo konverzija povzročila enkratno povečanje operativnih stroškov za prizadete kreditne institucije v Sloveniji, zlasti zaradi prestrukturiranja obstoječega varovanja pred tveganjem, ukrepov refinanciranja in stroškov, povezanih s preračunavanjem kreditov v švicarskih frankih za potrebe obveščanja vsakega posameznega kreditojemalca[16].

3.2.3 Dodaten pomislek je, da predlog zakona celotno breme konverzije kreditov v švicarskih frankih v kredite v eurih nalaga kreditnim institucijam, ki so sklenile prvotne kreditne pogodbe, tudi če so skleniteljice v vmesnem času te kredite (kot nedonosna posojila) prenesle na tretje osebe, kar se je zgodilo v številnih slovenskih kreditnih institucijah. Take določbe v predlogu zakona pomenijo pomembno oviro pri uspešnem reševanju problema nedonosnih posojil, saj kreditne institucije, ki so sklenile prvotne kreditne pogodbe, ne bi mogle uspešno prenesti nedonosnih posojil iz bilance stanja. Eden od razlogov za prenos nedonosnih posojil je odpraviti negotovost glede potencialnih prihodnjih izgub, povezanih s prenesenimi sredstvi.

3.2.4 Kakor je ECB že izpostavila[17], ECB odločno zagovarja razvoj sekundarnih trgov za sredstva kreditnih institucij, zlasti nedonosna posojila, kakor se izraža v akcijskem načrtu Sveta EU za reševanje problema slabih posojil v Evropi[18]. Kot del celovitega pristopa k reševanju problema nedonosnih posojil bi lahko razvoj sekundarnih trgov prispeval k zmanjševanju obsega nedonosnih posojil. Dobro delujoči sekundarni trgi bi lahko tudi preprečili kopičenje nedonosnih posojil v prihodnosti. Poleg tega bi lahko dobro delujoč sekundarni trg pozitivno vplival na finančno stabilnost, če bi lahko omogočil prenos tveganj zaradi nedonosnih posojil iz bilance stanja kreditnih institucij. Če imajo kreditne institucije v bilanci stanja veliko nedonosnih posojil, se zmanjšuje njihova sposobnost, da opravljajo funkcijo kreditiranja realnega gospodarstva, ter poslabšuje operativna prožnost in splošna dobičkonosnost, ki sta bistveni za dobro delujoč bančni sektor. Bistveno je, da pravni okvir za sekundarne trge omogoča učinkovit prenos nedonosnih posojil iz bilance stanja kreditnih institucij, to pa je vidik, v zvezi s katerim bi lahko predlog zakona vnesel negotovost[19].

3.2.5 Zaradi predloga zakona bodo slovenske kreditne institucije utrpele nove izgube v zvezi z nedonosnimi posojili, ki so jih že odstranile iz bilance stanja. Kakor je ECB izpostavila ob prejšnjih priložnostih[20], je sposobnost finančnih institucij za uspešno upravljanje kreditnega tveganja odvisna od zanesljivega, predvidljivega in stabilnega pravnega okvira, v katerem so ustrezno uravnoteženi

15 Glej odstavek 3.2.1 Mnenja CON/2018/21.

16 Glej odstavek 3.2.2 Mnenja CON/2018/21.

17 Glej odstavek 1.1 Mnenja CON/2018/54.

18 Glej sporočilo za javnost Sveta z dne 11. julija 2017 z naslovom Sklepi Sveta o akcijskem načrtu za reševanje problema slabih posojil v Evropi, dostopno na spletni strani Sveta na naslovu http://www.consilium.europa.eu.

19 Glej odstavka 2.2.1 in 2.2.2 Mnenja CON/2018/31.

20 Glej na primer odstavek 2.2.4 Mnenja CON/2019/8.

interesi upnika in dolžnika. V tej zvezi je pomembno skrbno proučiti vpliv predloga zakona, da se zagotovi pravna varnost in prepreči nastanek moralnega tveganja v razmerju med upnikom in dolžnikom. Če bi kreditnim institucijam odvzeli učinkovite instrumente za uspešno in pravočasno zmanjšanje obsega nedonosnih posojil, bi to lahko privedlo do visoke ravni nedonosnih posojil in zadolženosti zasebnega sektorja, kar bi posledično negativno vplivalo na finančno stabilnost in bi lahko ogrozilo ponudbo kreditov v prihodnosti.

3.2.6 Poleg tega so slovenske kreditne institucije, ki so svoj portfelj nedonosnih posojil prenesle na tretje osebe, tudi vso zadevno dokumentacijo v zvezi s prenesenimi posojili predale novim upnikom, ki so bili pred tem poslom v celoti seznanjeni z naravo prenesenih posojil. Predlog zakona bi torej lahko posegel v poslovne sporazume med kreditnimi institucijami in kupci posojil ter kreditnim institucijam povzročil nesorazmerne operativne stroške.

3.2.7 V predlogu zakona je torej treba skrbno uravnotežiti koristi vzpostavitve dobro delujočih sekundarnih trgov za nedonosna posojila in potrebo po zaščiti dolžnikov[21]. Poleg tega bi predlogu zakona koristila temeljita ocena učinka.

3.3 *Učinki na finančno stabilnost*

3.3.1 ECB je že večkrat izpostavila tveganja, povezana s krediti v tujih valutah[22]. Zlasti so krediti v tujih valutah pomenili veliko tveganje za finančno stabilnost v več državah članicah, v katerih je delež kreditov v tujih valutah relativno visok. V tej zvezi ECB izpostavlja analizo ESRB o teh tveganjih v Priporočilu ESRB/2011/1[23].

3.3.2 Kar zadeva dolgoročne učinke na finančno stabilnost, je treba pri uvajanju ukrepov v zvezi s poravnavo in konverzijo kreditov v tujih valutah vedno upoštevati pošteno porazdelitev bremena med vse deležnike, da se prepreči moralno tveganje v prihodnosti[24]. V obrazložitvi je navedeno, da predlog zakona upošteva interese kreditnih institucij, na primer s tem, da se pri konverziji za pripravo novih amortizacijskih načrtov uporabijo višje obrestne mere, take, kot so bile običajne pri kreditih v eurih. Toda predlog zakona določa, da se pri preračunavanju predhodno dogovorjena obrestna mera nadomesti z medbančno obrestno mero v euroobmočju, v prvotni kreditni pogodbi dogovorjeni pribitek pa se ne spremeni; zdi se, da to potencialno odstopa od običajne prakse kreditnih institucij, ki za kredite v eurih običajno uporabljajo višji pribitek kot za kredite v švicarskih frankih.

3.3.3 Kakor je ECB že ugotavljala[25], bi glede na to, da je Slovenija vstopila v euroobmočje šele leta 2007, konverzija kreditov iz švicarskih frankov v eure med letoma 2004 in 2007 lahko povzročila neenako obravnavo drugih strank, odvisno od gibanja deviznega tečaja med slovenskim tolarjem in švicarskim frankom v tem obdobju. Zato bi morali morda določiti metodo usklajevanja, s katero bi upoštevali gibanje deviznih tečajev med tolarjem, švicarskim frankom in eurom v tem obdobju.

3.4 *Učinki na slovensko gospodarstvo*

---

21 Glej odstavek 2.2.3 Mnenja CON/2018/31.

22 Glej zlasti pregled finančne stabilnosti (*Financial Stability Review*) ECB iz junija 2010 ter mnenja CON/2011/87, CON/2012/27, CON/2014/59, CON/2014/72 in CON/2014/76 v zvezi s krediti v tujih valutah na Madžarskem in Mnenje CON/2015/26 v zvezi s krediti v tujih valutah na Poljskem.

23 Sicer ne kaže, da bi bila Slovenija tak primer.

24 Glej na primer odstavek 3.3.2 Mnenja CON/2018/21.

25 Glej na primer odstavek 3.3.3 Mnenja CON/2018/21.

3.4.1 Kakor je ECB že ugotavljala[26], bi konverzija kreditov v švicarskih frankih z učinkom za nazaj, kakor jo predvideva predlog zakona, lahko imela negativne učinke, če bi povzročila poslabšanje razpoloženja tujih in domačih vlagateljev ter zaupanja v sistem zaradi zaznanega zmanjšanja pravne varnosti in povečanja deželnega tveganja.

4. Prenos novih nalog na Banko Slovenije

4.1 *Nova naloga Banke Slovenije*

4.1.1 Predlog zakona na Banko Slovenije prenaša novo nalogo, da nadzira postopke konverzije v zvezi s kreditnimi institucijami, in jo imenuje za pristojni prekrškovni organ za kršitve določb predloga zakona. Predlog zakona ne določa podrobneje, kaj ta naloga obsega. ECB razume, da bi nadzorna naloga Banke Slovenije v tej zvezi dejansko pomenila, da bi morala Banka Slovenije nadzirati skladnost kreditnih institucij z zahtevami predloga zakona, ki se nanašajo na prestrukturiranje njihovih zasebnih pogodbenih razmerij s posameznimi strankami v okviru konverzije kreditov v švicarskih frankih v kredite v eurih. Banka Slovenije je bila imenovana za pristojni prekrškovni organ v zvezi s kršitvami predloga zakona v okviru opravljanja njenih nalog bonitetnega nadzora kreditnih institucij[27], delno pa ima tudi obstoječo vlogo na področju varstva potrošnikov[28]. Vendar pa Banka Slovenije nima nobene primerljive odgovornosti v zvezi z nadzorom skladnosti kreditnih institucij z zakonskimi zahtevami glede prestrukturiranja zasebno izpogajanih kreditnih pogodb med kreditnimi institucijami in njihovimi strankami. Predlog zakona torej na Banko Slovenije prenaša novo nalogo.

4.1.2 ECB poudarja, da je treba predlagani prenos novih nalog na nacionalno centralno banko (NCB) v Evropskem sistemu centralnih bank (ESCB) oceniti z vidika prepovedi denarnega financiranja iz člena 123 Pogodbe. Za potrebe te prepovedi člen 1(1)(b)(ii) Uredbe Sveta (ES) št. 3603/93[29] opredeljuje „druge vrste kreditov“ med drugim kot „vsa financiranja obveznosti javnega sektorja nasproti tretjim osebam“.

4.1.3 Zagotavljanje, da države članice izvajajo trdno proračunsko politiko, je eden od ključnih ciljev prepovedi denarnega financiranja, ki se ne sme zaobiti[30]. Zato se NCB ne sme zadolžiti za financiranje ukrepov, za katere so običajno odgovorne države članice ter ki se financirajo iz njihovih proračunskih virov in ne iz NCB. Da bi lahko presodili, kdaj gre za financiranje obveznosti javnega sektorja nasproti tretjim osebam, ki se lahko prevede kot zagotavljanje centralnobančnega financiranja zunaj okvira nalog centralne banke, je treba v posameznem primeru oceniti, ali je naloga, ki naj bi jo opravljala NCB, naloga centralne banke ali naloga države, tj. naloga v okviru odgovornosti držav članic. Z drugimi besedami, vzpostavljena morajo biti ustrezna varovala, s katerimi se zagotovi, da se ne zaobide ohranjanje trdne proračunske politike držav članic kot cilj prepovedi denarnega financiranja.

---

26 Glej na primer odstavek 3.4.1 Mnenja CON/2018/21.

27 380. člen Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 25/15, 44/16 – ZRPPB, 77/16 – ZCKR, 41/17, 77/18 – ZTFI-1, 22/19 – ZIUDSOL in 44/19 – odl. US).

28 Glej Zakon o potrošniških kreditih (Uradni list RS, št. 77/16).

29 Uredba Sveta (ES) št. 3603/93 z dne 13. decembra 1993 o opredelitvi pojmov za uporabo prepovedi iz členov 104 in 104b(1) Pogodbe (UL L 332, 31.12.1993, str. 1).

30 Člen 123 Pogodbe prav tako prispeva k cilju ohranjanja stabilnosti cen in utrjuje neodvisnost centralnih bank.

4.1.4 Svet ECB je v okviru proste presoje pri izvajanju naloge na podlagi člena 271(d) Pogodbe in člena 35.6 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB), da zagotavlja, da NCB spoštujejo obveznosti iz Pogodbe, odobril tovrstna varovala v obliki naslednjih meril za ugotavljanje, kaj se lahko šteje, da sodi v okvir obveznosti javnega sektorja v smislu člena 1(1)(b)(ii) Uredbe (ES) št. 3603/93, ali, z drugimi besedami, kaj predstavlja nalogo države.

Prvič, naloge centralne banke so zlasti tiste naloge, ki so povezane z nalogami, ki so bile prenesene na ECB in NCB s Pogodbo in Statutom ESCB. Te naloge so opredeljene predvsem v členu 127(2), (5) in (6) in členu 128(1) Pogodbe ter členu 22 in členu 25.1 Statuta ESCB.

Drugič, ker člen 14.4 Statuta ESCB omogoča, da NCB opravljajo „druge funkcije“, nove naloge, tj. naloge, ki niso povezane z nalogami, ki so bile prenesene na ECB in NCB, niso same po sebi izključene. Vendar pa je treba nove naloge, ki jih opravlja NCB in niso običajne naloge NCB ali se očitno izvajajo v imenu in izključnem interesu države ali drugih subjektov javnega sektorja, šteti za naloge države.

Tretjič, pomembno merilo za določitev, da nova naloga ni običajna naloga NCB ali se očitno izvaja v imenu in izključnem interesu države ali drugih subjektov javnega sektorja, je vpliv te naloge na institucionalno, finančno in osebno neodvisnost te NCB.

Upoštevati je treba zlasti naslednje vidike:

(a) ali zaradi opravljanja nove naloge nastaja nasprotje interesov v razmerju do obstoječih nalog centralne banke, ki ni ustrezno obravnavano, in ali nova naloga teh obstoječih nalog centralne banke nujno ne dopolnjuje. V primeru nasprotja interesov med obstoječimi in novimi nalogami je treba vzpostaviti zadostna varovala za omejitev tega nasprotja. Medsebojnega dopolnjevanja nove naloge in obstoječih nalog centralne banke se ne sme razlagati široko, da to ne privede do nastanka neskončne verige pomožnih nalog. Tako dopolnjevanje je treba proučiti v povezavi s financiranjem teh nalog;

(b) ali je opravljanje nove naloge brez novih finančnih virov nesorazmerno s finančnimi ali organizacijskimi zmožnostmi NCB ter lahko negativno vpliva na zmožnost pravilnega opravljanja obstoječih nalog centralne banke;

(c) ali opravljanje nove naloge sodi v institucionalno ureditev NCB ob upoštevanju vidikov neodvisnosti centralne banke in odgovornosti;

(d) ali zaradi opravljanja nove naloge nastajajo znatna finančna tveganja;

(e) ali opravljanje nove naloge člane organov odločanja NCB izpostavlja političnim tveganjem, ki so nesorazmerna ter lahko tudi vplivajo na njihovo osebno neodvisnost in zlasti na jamstvo mandata, določeno v členu 14.2 Statuta ESCB.

4.1.5 Na podlagi zgoraj navedenih meril je v naslednjih odstavkih ocenjeno, ali je nova naloga Banke Slovenije skladna s prepovedjo denarnega financiranja.

4.2 *Naloge, povezane z nalogami, ki so prenesene na ECB in NCB s Pogodbo in Statutom ESCB*

4.2.1 Kakor je ECB že ugotavljala[31], nadziranje skladnosti kreditnih institucij z zahtevami predloga zakona glede prestrukturiranja zasebno izpogajanih kreditnih pogodb s strankami ni med temeljnimi nalogami centralne banke, ki so navedene v členu 127(2) ali (5) Pogodbe ali drugače prenesene na NCB s Statutom ESCB. Nova naloga, ki se prenaša na Banko Slovenije, ni del njenih nalog bonitetnega nadzora. Nova naloga, ki se s predlogom zakona prenaša na Banko Slovenije, tako ni neposredno povezana z nalogami, ki so prenesene na ECB in NCB s Pogodbo in Statutom ESCB. Zato je treba prenos te naloge na Banko Slovenije skrbno oceniti, da se ugotovi, ali ta naloga predstavlja nalogo države in ali njeno financiranje sproža vprašanja v zvezi z denarnim financiranjem.

4.3 *Naloge, ki niso običajne naloge NCB*

4.3.1 Kakor je ECB že ugotavljala[32], se nova naloga, ki se prenaša na Banko Slovenije, nanaša na nadziranje skladnosti kreditnih institucij z zahtevami predloga zakona glede prestrukturiranja zasebno izpogajanih kreditnih pogodb med kreditnimi institucijami in njihovimi strankami. Lahko se razume, da je nova naloga Banke Slovenije delno povezana z varstvom potrošnikov.

4.3.2 Kakor je ECB že ugotavljala[33], je treba analizirati, ali ta nova naloga ni običajna naloga NCB. Kaže, da večini NCB tovrstne naloge niso bile dodeljene, je pa ECB ugotovila, da je v dveh državah članicah NCB dobila podobne naloge. Na Cipru[34] in Madžarskem[35] je NCB dobila naloge v zvezi z nadzorom skladnosti kreditnih institucij z zakonskimi zahtevami glede prestrukturiranja zasebnih kreditnih pogodb med kreditnimi institucijami in njihovimi strankami. V primeru Madžarske so te naloge vsebinsko podobne nalogam, ki bi se po predlogu zakona prenesle na Banko Slovenije. Poleg tega so NCB na Hrvaškem[36], v Češki republiki[37], na Irskem[38], v Italiji[39] in na Slovaškem[40] dobile podobne nadzorne naloge, ki se nanašajo splošneje na varstvo potrošnikov in preglednost

---

31 Glej na primer odstavek 4.2.1 Mnenja CON/2018/21.

32 Glej odstavek 4.3.1 Mnenja CON/2018/21.

33 Glej odstavek 4.3.2 Mnenja CON/2018/21.

34 Central Bank of Cyprus ima pooblastila za sankcioniranje v zvezi s skladnostjo kreditnih institucij z omejitvami glede spreminjanja obrestnih mer pri kreditih, ki so določene v ciprskem zakonu 160(I)/1999, ter nadzorne naloge, ki se nanašajo tudi na civilnopravne vidike na področju plačilnih storitev in hipotekarnih kreditov. V povezavi z opravljanjem teh nalog lahko Central Bank of Cyprus tudi zahteva in pregleda zasebno izpogajane pogodbe med kreditnimi institucijami in njihovimi strankami.

35 Magyar Nemzeti Bank ima nadzorno vlogo v povezavi s skladnostjo kreditnih institucij z zakonskimi zahtevami glede konverzije potrošniških kreditov v tujih valutah, vključno s krediti v švicarskih frankih, kakor je opredeljeno v veljavnih zakonih (npr. v zakonu XXXVIII iz leta 2014 in zakonu XL iz leta 2014, kakor sta bila spremenjena z zakonom LXXVIII iz leta 2014, zakonu XXVII iz leta 2014, zakonu LII iz leta 2015 (o spremembi zakona XL iz leta 2014) ter zakonu CXLV iz leta 2015). Opravljanje teh nadzornih nalog obsega preverjanje skladnosti kreditnih institucij, kar vključuje tudi pregled zasebno izpogajanih pogodb med kreditnimi institucijami in njihovimi strankami. Glej Mnenje CON/2014/72.

36 Hrvatska narodna banka pregleduje skladnost kreditnih institucij z zakonom o kreditnih institucijah, kar vključuje skladnost z notranjimi akti kreditnih institucij, ki urejajo razmerje z njihovimi strankami, sklenjenimi pogodbami in določbami predpisov o varstvu potrošnikov.

37 Centralni banki Česká národní banka so bile dodeljene naloge v zvezi z varstvom potrošnikov, vključno z nadziranjem skladnosti nadzorovanih subjektov s prepovedjo nepoštenih poslovnih praks ter nadziranjem spoštovanja pravil glede diskriminacije potrošnikov in obveznosti obveščanja o cenah.

38 Glej na primer odstavek 3.4.2 Mnenja CON/2017/12.

39 Centralni banki Banca d'Italia so bile dodeljene naloge v zvezi z nadziranjem preglednosti pogodbenih pogojev bančnih in finančnih pogodb, ki jih sklenejo kreditne institucije in dajalci kreditov, ki niso kreditne institucije.

40 Národná banka Slovenska ima pooblastila na področju varstva potrošnikov pri finančnih storitvah, ki vključujejo predhodno oceno nepoštenih poslovnih praks nadzorovanih subjektov in nesprejemljivih pogojev v pogodbah o opravljanju finančnih storitev. Ta nadzor ne obsega reševanja sporov med nadzorovanimi subjekti in njihovimi strankami.

kreditnih pogodb. Glede na to in ob upoštevanju sedanjih vlog številnih NCB v ESCB v zvezi z varstvom potrošnikov na področju finančnih storitev[41] se ne zdi, da bi bila nova naloga popolnoma neobičajna naloga NCB. Bi se pa štelo, da nova naloga ni običajna, če bi nadzorna vloga Banke Slovenije obsegala tudi reševanje sporov med pogodbenimi strankami, kar je običajno naloga sodišča[42].

4.4 *Naloge, ki se očitno izvajajo v imenu in izključnem interesu države*

4.4.1 Glede na obrazložitev predloga zakona je njegov namen uresničevanje ustavnega načela socialne države, sankcioniranje kršitev obveznosti v obligacijskih razmerjih ter zagotovitev pravnega varstva za številne potrošnike, ki so najeli kredite v švicarskih frankih. Predlog zakona je torej namenjen za zagotavljanje varstva potrošnikov pri finančnih storitvah. Kakor je ECB že ugotavljala[43], NCB „najlažje oceni pogoje kreditnih pogodb, ki jih sklenejo potrošniki, in vpliv novih zakonskih ukrepov na finančne institucije. [NCB] lahko v okviru svojih nalog prispeva k preprečevanju in zmanjševanju sistemskih tveganj za finančno stabilnost“. Zaradi uporabe predloga zakona za nazaj ni jasno, ali bi predlog zakona dejansko zagotovil, da se izpolni cilj varstva potrošnikov pri finančnih storitvah. Tako obstaja tveganje, da bi Banka Slovenije pri izvajanju nadzornih funkcij delovala izključno v interesu drugega subjekta javnega prava.

4.5 *Ali zaradi opravljanja nove naloge nastaja nasprotje interesov v razmerju do obstoječih nalog centralne banke*

4.5.1 Kakor je ECB že ugotavljala[44], se lahko šteje, da nova naloga Banke Slovenije vsaj delno dopolnjuje njene druge obstoječe podobne nadzorne naloge in naloge v zvezi z varstvom potrošnikov. Tako kot pri drugih nalogah v zvezi z varstvom potrošnikov je treba vzpostaviti zadostne ukrepe za omejitev nasprotja interesov, s katerimi se zagotovi, da v tem primeru prevladajo vidiki nadzora.

41 Glej na primer odstavek 3.4.2 Mnenja CON/2017/12.

42 Glej odstavek 4.3.2 Mnenja CON/2018/21.

43 Glej na primer odstavek 4.4.1 Mnenja CON/2018/21.

44 Glej na primer odstavek 4.5.1 Mnenja CON/2018/21.

4.6 *Ali je opravljanje nove naloge nesorazmerno s finančnimi ali organizacijskimi zmožnostmi Banke Slovenije*

4.6.1 Kakor je ECB že ugotavljala[45], načelo finančne neodvisnosti zahteva, da države članice ne smejo spraviti svojih NCB v položaj, v katerem imajo nezadostna sredstva za opravljanje nalog, povezanih z ESCB, in nacionalnih nalog, in sicer z operativnega in finančnega vidika. Poleg tega mora v primeru dodelitve posameznih novih nalog NCB vsaka zadevna NCB imeti na voljo zadostne finančne in človeške vire, tako da se zagotovi, da se lahko te naloge opravljajo brez vpliva na finančne ali operativne zmožnosti NCB za opravljanje nalog ESCB. Da se zagotovi, da se ne poslabša zmožnost Banke Slovenije za opravljanje nalog, povezanih z ESCB, mora imeti Banka Slovenije na razpolago vire, ki jih potrebuje za opravljanje nalog po predlogu zakona. V tej zgodnji fazi je težko predvideti, koliko dodatnih virov bo Banka Slovenije potrebovala za opravljanje nove nadzorne naloge po predlogu zakona. Je pa verjetno, da bo morala Banka Slovenije izvajanju te nove nadzorne naloge nameniti dodatne človeške, tehnične in finančne vire. To bi lahko pomenilo dodatno breme za obstoječe naloge centralne banke in nadzorne naloge, ki jih opravlja Banka Slovenije. Medtem ko morajo nadzorovani subjekti Banki Slovenije plačevati nadomestilo za opravljanje nadzornih nalog po Zakonu o potrošniških kreditih[46], predlog zakona ne predvideva povračila stroškov Banke Slovenije zaradi opravljanja nove naloge. ECB poziva organ, ki se posvetuje, naj upošteva vpliv predloga zakona na vire Banke Slovenije.

4.7 *Ali opravljanje nove naloge sodi v institucionalno ureditev Banke Slovenije ob upoštevanju vidikov neodvisnosti centralne banke in odgovornosti*

4.7.1 Upoštevati je treba tudi možen vpliv nove naloge na institucionalno, finančno in osebno neodvisnost Banke Slovenije.

4.8 *Ali zaradi opravljanja nalog nastajajo znatna finančna tveganja*

4.8.1 Predlog zakona ne vsebuje posebnih določb o odgovornosti v zvezi z izvajanjem pooblastil Banke Slovenije po predlogu zakona ali neizvajanjem teh pooblastil. Za morebitno odgovornost Banke Slovenije v zvezi z opravljanjem nove naloge bodo tako veljala pravila o odgovornosti za škodo, povzročeno v zvezi z izvajanjem javnih pooblastil, v skladu z Zakonom o bančništvu in splošna ureditev odgovornosti po slovenskem pravu. Kakor je ECB že ugotavljala[47], bi se splošna ureditev odgovornosti uporabljala tudi v zvezi z morebitno škodo zaradi odločitev Banke Slovenije v postopkih nadzora na podlagi predloga zakona, ki bi jih nato sodišče razveljavilo.

4.9 *Ali opravljanje nove naloge člane organov odločanja Banke Slovenije izpostavlja nesorazmernim političnim tveganjem in vpliva na njihovo osebno neodvisnost*

4.9.1 Kakor je ECB že ugotavljala[48], bi bilo zaradi občutljivosti tematike in velike pozornosti javnosti, ki je je v Sloveniji deležno prestrukturiranje kreditov v švicarskih frankih, treba upoštevati, ali bi zaradi opravljanja nove naloge lahko prišlo do nesorazmernega političnega tveganja ali vpliva na osebno neodvisnost članov organov odločanja Banke Slovenije. V tej zvezi bi lahko proučili možnost, da bi

45 Glej na primer odstavek 4.6.1 Mnenja CON/2018/21.
46 Glej 79. člen Zakona o potrošniških kreditih.
47 Glej odstavek 4.8.1 Mnenja CON/2018/21.
48 Glej odstavek 4.9.1 Mnenja CON/2018/21.

to nalogo prenesli na ločeno državno agencijo, ki bi ji Banka Slovenije glede na strokovno znanje in izkušnje s slovenskim bančnim sektorjem lahko zagotavljala tehnično podporo.

4.10 *Sklep*

4.10.1 Kakor je ECB že ugotavljala[49], je treba v zvezi z združljivostjo predloga zakona s prepovedjo denarnega financiranja izpostaviti naslednje. Nova naloga Banke Slovenije, ki se nanaša na nadziranje skladnosti kreditnih institucij z zahtevami predloga zakona glede prestrukturiranja zasebno izpogajanih kreditnih pogodb med kreditnimi institucijami in njihovimi strankami, se lahko šteje za nalogo centralne banke. Ker pa nova naloga, ki se s predlogom zakona prenaša na Banko Slovenije, ne sme negativno vplivati na njeno zmožnost za opravljanje nalog NCB ali nalog, povezanih z ESCB, je treba skrbno upoštevati vpliv te naloge na operativne zmožnosti Banke Slovenije. Poleg tega bi bilo treba skrbno upoštevati, ali bi zaradi opravljanja nove naloge lahko prišlo do nesorazmernega političnega tveganja ali vpliva na osebno neodvisnost članov organov odločanja Banke Slovenije.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 18. julij 2019

[podpis]

Predsednik ECB

Mario DRAGHI

49 Glej odstavek 4.10.1 Mnenja CON/2018/21.