EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 15. oktobra 2013

o ukrepih za reorganizacijo bank

(CON/2013/73)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 19. septembra 2013 prejela zahtevo slovenskega Ministrstva za finance za mnenje o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu[1] (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona). ECB je dne 4. oktobra 2013 prejela revidirano različico predloga zakona.

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije ter tretje in šeste alinee člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES z dne 29. junija 1998 o posvetovanju nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov[2], saj se predlog zakona nanaša na Banko Slovenije in pravila, ki se uporabljajo za finančne institucije, 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 se v glavnem nanaša na izredne ukrepe, ki jih Banka Slovenije lahko izreče bankam, ki ne zagotavljajo ali verjetno ne bodo zagotavljale minimalnih zahtev glede kapitala ali likvidnosti, s čimer bi bili izpolnjeni pogoji za odvzem dovoljenja[3]. Izredni ukrepi se banki lahko izrečejo z namenom, da se (i) ponovno vzpostavijo pogoji za dolgoročno uspešno poslovanje banke v skladu z Zakonom o bančništvu in drugimi veljavnimi zakoni ali (ii) omogoči urejeno prenehanje banke[4].

1.2 Banki Slovenije so že zdaj na voljo štiri vrste izrednih ukrepov: (a) imenovanje izredne uprave banke; (b) prodaja vseh delnic banke; (c) povečanje osnovnega kapitala banke; in (d) prenos premoženja banke. Predlog zakona razširja ta okvir izrednih ukrepov s tem, da pooblašča Banko Slovenije, da zmanjša osnovni kapital, odpiše hibridne kapitalske instrumente in podrejene obveznosti banke ali pretvori hibridne kapitalske instrumente in podrejene obveznosti v navadne delnice banke, kolikor je to potrebno za kritje izgub in zagotovitev kapitalske ustreznosti banke. Pri

1 Zakon o bančništvu (ZBan-1))Ur. l. RS, št. 99/2010 – uradno prečiščeno besedilo (52/2011 popr.), 9/2011-ZPlaSS-B, 35/2011, 59/2011, 85/2011, 48/2012, 105/2012, 56/2013, 63/2013-ZS-K).

2 UL L 189, 3.7.1998, str. 42.

3 Glej pogoje za uporabo izrednih ukrepov v spremenjenem 253.a členu Zakona o bančništvu.

4 Glej predlagani novi 253.b člen Zakona o bančništvu.

izvajanju tega pooblastila je treba spoštovati načelo, da ne sme biti noben upnik na slabšem kot v primeru stečaja[5].

1.3 Poleg tega predlog zakona spreminja pravila glede drugih izrednih ukrepov. Med drugim podrobneje opredeljuje naloge izredne uprave, ki vključujejo ocenjevanje zmožnosti dolgoročnega uspešnega poslovanja in pripravo načrta reorganizacije zadevne banke[6]. Predlog zakona spreminja tudi določbe v zvezi z dvema drugima obstoječima izrednima ukrepoma, tj. povečanjem osnovnega kapitala banke in prenosom premoženja[7].

1.4 Banka Slovenije bo redno ocenjevala uspešnost izrednih ukrepov glede na njihove cilje. Če se med trajanjem izrednih ukrepov stanje banke ne izboljša toliko, da bi bilo zagotovljeno njeno dolgoročno uspešno poslovanje, bo Banka Slovenije sprožila postopek prenehanja banke, tj. postopek prisilne likvidacije ali stečajni postopek[8]. Pravila o prisilni likvidaciji se spreminjajo tako, da upoštevajo spremembe pravil, ki urejajo izredne ukrepe[9].

1.5 Predlog zakona spreminja tudi določbe glede sodnega varstva proti odločbi Banke Slovenije o izrednih ukrepih. Dodatno določa omejitve odgovornosti Banke Slovenije za škodo v povezavi s temi ukrepi. Osebe, ki so zaradi izrednih ukrepov prizadete, lahko zahtevajo povrnitev škode, če je ta višja, kot bi bila v primeru, če izredni ukrepi ne bi bili izrečeni[10].

1.6 Uvedene so tudi nekatere spremembe v zvezi z odgovornostjo organov upravljanja bank.

2. Splošne pripombe

2.1 ECB na splošno pozdravlja predlog zakona, saj ta krepi orodja in postopke, ki so na voljo Banki Slovenije za uspešno reorganizacijo bank v težavah.

ECB razume, da izredni ukrepi Banke Slovenije služijo kot orodja tako za prestrukturiranje[11] kakor tudi za reševanje bank[12]. Naloge, ki se dodelijo Banki Slovenije kot organu za nadzor in reševanje, ne bi smele vplivati na njeno zmožnost izvajanja nalog, povezanih z Evropskim sistemom centralnih bank, kakor so določene v Pogodbi in Statutu Evropskega Sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB), tako z operativnega kot finančnega vidika. Poleg tega bi morala Banka Slovenije pri izvajanju svojih pooblastil sprejeti vse potrebne ukrepe, da zagotovi ustrezno funkcionalno ločitev nalog nadzora in reševanja ter nalog v zvezi z denarno politiko, v skladu s Pogodbo in Statutom ESCB[13].

2.2 ECB ugotavlja, da se nova orodja in pooblastila Banke Slovenije v zvezi z reorganizacijo bank, zlasti pooblastilo za zmanjšanje osnovnega kapitala ter odpis hibridnih kapitalskih instrumentov in podrejenih obveznosti ali njihovo konverzijo v navadne delnice, zgledujejo po predlogu direktive o

5 Glej spremenjeni oddelek 7.7.2. Zakona o bančništvu.
6 Glej spremembe 255.a do 260.b člena Zakona o bančništvu.
7 Glej spremembe 262.a in 262.b člena Zakona o bančništvu.
8 Glej spremembe 263. člena Zakona o bančništvu.
9 Glej spremembe 266. člena Zakona o bančništvu.
10 Glej spremenjeni oddelek 10.2.2. Zakona o bančništvu.

vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij[14], ki je trenutno v postopku sprejemanja v Evropskem parlamentu in Svetu. V tej zvezi ECB razume, da bo zakonodajalec Zakon o bančništvu revidiral, ko bo zgoraj navedena direktiva sprejeta, da bi zagotovil popolno skladnost z razvojem na ravni Unije. Enako velja v zvezi z razvojem in izvajanjem Enotnega mehanizma nadzora, ki bo na ECB prenesel posebne naloge, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij.

2.3 Kadar koli Banka Slovenije v zvezi s posamezno banko uvede reorganizacijske ukrepe v obliki izrednih ukrepov, kakor jih določa Zakon o bančništvu, in ta banka poleg izrednih ukrepov potrebuje državno pomoč, da bi postala zmožna dolgoročno uspešno poslovati ali urejeno prenehala, če uspešno poslovanje ni možno, je treba spoštovati pravila Unije o državnih pomočeh[15].

3. Posebne pripombe

3.1 Predlagani novi 260.a člen Zakona o bančništvu izredni upravi prepoveduje, da bi v primeru, ko je predvideno postopno prenehanje banke, izplačala imetnike kapitalskih instrumentov in podrejenih obveznosti, brez predhodnega soglasja Banke Slovenije. Predlog zakona tudi določa, da Banka Slovenije izda soglasje za izplačilo takih instrumentov in obveznosti, če bi bila zaradi neizplačila lahko ogrožena stabilnost finančnega sistema. V skladu s pravili o državnih pomočeh lahko Banka Slovenije tako soglasje izda po lastni presoji, vendar samo v izrednih okoliščinah, kadar presodi, da bi bila stabilnost finančnega sistema ogrožena. V tej zvezi ECB ugotavlja neskladnost med ureditvijo izjem od ukrepov za delitev bremen v predlaganem novem 260.a člena Zakona o bančništvu, kakor je opisano zgoraj, in ureditvijo v predlaganem novem oddelku 7.2.2. Zakona o bančništvu, ki ne določa nobenih izjem od delitve bremen.

3.2 Kakor je bilo izpostavljeno v prejšnjih mnenjih ECB o reševanju bank, bi bilo treba institucije, ki propadajo ali bodo verjetno propadle, načeloma in na podlagi odločitve organov za reševanje reševati z uporabo orodij za reševanje, kadar je to potrebno in v javnem interesu, vključno zaradi preprečitve sistemskega tveganja. Če organ za reševanje ugotovi, da javni interes ni ogrožen, bi morala institucija prenehati po običajnih postopkih zaradi insolventnosti, ki veljajo za take institucije po nacionalnem pravu[16].

3.3 S predlogom zakona se želi zagotoviti, da bodo odločitve Banke Slovenije o izrednih ukrepih priznane in s tem izvršljive v drugih državah članicah. V tej zvezi ECB pozdravlja revidirano

---

11 Glej 1. točko predlaganega novega 253.b člena Zakona o bančništvu.

12 Glej 2. točko predlaganega novega 253.b člena Zakona o bančništvu.

13 Glej odstavek 3.1 Mnenja CON/2012/101 in odstavek 3.2 Mnenja CON/2013/10.

14 Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi direktiv Sveta 77/91/EGS in 82/891/ES, direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES in 2011/35/ES ter Uredbe (EU) št. 1093/2010 (COM (2012) 280 final).

15 Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (v nadaljnjem besedilu: sporočilo o bančništvu) (UL C 216, 30.7.2013, str. 1).

16 Glej odstavek 1 Mnenja CON/2012/99.

različico predloga zakona, ki izredne ukrepe Banke Slovenije izrecno opredeljuje kot reorganizacijske ukrepe po Direktivi 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij[17], kolikor gre za ukrepe, »s katerimi naj se ohrani ali ponovno vzpostavi finančni položaj kreditne institucije in ki lahko vplivajo na že veljavne pravice tretjih oseb, vključno z ukrepi, ki vključujejo možnost začasne ustavitve plačil in izvršilnih ukrepov ali znižanje terjatev«.

3.4 Končno, vrednotenje sredstev banke v skladu s predlaganim novim 261.b členom ne bi smelo potekati ob predpostavki delujočega podjetja, razen za namen določitve vrednosti novih delnic v primeru povečanja osnovnega kapitala s konverzijo kvalificiranih obveznosti v lastniški kapital na podlagi ustreznega izrednega ukrepa.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 15. oktobra 2013

[podpis]

Predsednik ECB

Mario DRAGHI

17 UL L 125, 5.5.2001, str. 15.